

Handel med utslippskvoter

Det norske kvotehandelssystemets tilknytning til det internasjonale og det europeiske kvotehandelssystemet

Kandidatnummer: 349

Veileder: Christina Voigt

Leveringsfrist: 25.11.05

Til sammen 17914 ord

27.04.2006

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>INNLEDNING</u>	<u>1</u>
1.1	Problemstilling og oppgavens tema	1
1.2	Metode og rettskilder	1
1.3	Avgrensninger og den videre fremstilling	3
<u>2</u>	<u>BAKGRUNN</u>	<u>5</u>
2.1	Klimaproblemet	5
2.2	Klimakonvensjonen	7
2.2.1	Historie	7
2.2.2	Konvensjonens hovedmål og prinsipper	7
2.3	Kyotoprotokollen	8
2.3.1	Hovedmål og prinsipper	8
2.3.2	Forpliktelser	9
2.3.3	Basisår	10
2.3.4	Banking (kvotesparing)	10
2.3.5	Artikkel 2	10
2.3.6	De fleksible mekanismene	11
<u>3</u>	<u>KVOTEHANDEL</u>	<u>12</u>
3.1	Kyotoprotokollens kvotehandelssystem	12
3.1.1	Bakgrunn	12
3.1.2	Hva er kvotehandel?	13
3.1.3	Hvem handler?	14
3.1.4	Hva handles det med?	14
3.1.5	Hvordan foregår tildelingen?	15

3.2	EUs kvotehandelssystem	16
3.2.1	Hensynene bak et slikt system	16
3.2.2	Hva innebærer det?	17
3.2.3	EUs kvotedirektiv	17
	Omfang	17
	Fastsettelse av samlet kvotemengde og tildeling	18
	Kontroll, rapportering og sanksjoner	18
	Handel	19
	Nasjonale allokeringsplaner	19
3.2.4	Linking Directive (mekanismedirektivet)	19
3.3	Det norske kvotehandelssystemet	20
3.3.1	Hva innebærer det?	20
3.3.2	Bakgrunnen for utformingen av den norske klimakvoteloven	21
3.3.3	Hvem er kvotepliktig?	21
3.3.4	Hvordan foregår tildelingen?	22
3.3.5	Hvor mye er tildelt?	22
3.3.6	Rapportering	23
3.3.7	Oppgjør for kvoter	23
3.3.8	Det norske registeret for klimakvoter	24
3.3.9	Kontroll og sanksjoner	24
3.4	Betraktninger knyttet til kvotehandel	25
3.4.1	Positive sider ved kvotehandel	25
3.4.2	Negative sider ved kvotehandel	26
3.4.3	Vurdering av kvotehandel	28
3.4.4	Positive og negative sider ved det norske kvotehandelssystemet	30
4	<u>SAMMENHENGEN MELLOM DE FORSKJELLIGE</u>	
	<u>KVOTEHANDELSSYSTEMENE</u>	32
4.1	Sammenhengen mellom det norske og det internasjonale kvotehandelssystemet	33
4.2	Sammenhengen mellom det norske og det europeiske kvotehandelssystemet	38

<u>5</u>	<u>KRAVET OM AT KVOTEHANDEL BARE SKAL VÆRE ET SUPPLEMENT TIL INNENLANDSKE TILTAK</u>	<u>42</u>
5.1	Supplementaritetsprinsippets innhold	42
5.2	Forhandlingsprosessen frem til partskonferanse seks	43
5.3	Forhandlingene	44
5.3.1	COP6- del 1: Haag (13-26.november 2000)	44
5.3.2	COP6- del 2: Bonn (16-27. juli 2000)	45
5.4	Marrakesh Akkordene- Den syvende partskonferansen	46
5.5	Hensynene bak supplementaritetsprinsippet	48
5.6	Håndhevingssystemet i Kyotoprotokollen	49
5.7	Positive og negative sider ved supplementaritetsprinsippet	51
5.7.1	Generelt	51
5.7.2	Tallfesting	54
5.8	Vurdering av supplementaritetsprinsippet	55
5.9	Supplementaritetsprinsippets forhold til forskjellige kvotehandelssystemer	55
5.10	Hvordan forholder EUs kvotehandelssystem seg til supplementaritetsprinsippet?	56
5.11	Hvordan forholder det norske kvotehandelssystemet seg til supplementaritetsprinsippet?	58
<u>6</u>	<u>AVSLUTNING</u>	<u>60</u>
<u>7</u>	<u>KILDER</u>	<u>64</u>

1 Innledning

1.1 Problemstilling og oppgavens tema

Formålet med denne fremstillingen er å belyse følgende: ” *det norske kvotehandelssystemets tilknytning til det internasjonale og det europeiske kvotehandelssystemet*”. Mer presist vil jeg finne ut av: hvordan disse tre kvotehandelssystemene fungerer, hva sammenhengen mellom det norske og de to øvrige systemene er, hva som ligger i supplementaritetsprinsippet (som springer ut av Kyotoprotokollen art.17) og hvordan det europeiske og det norske systemet forholder seg til dette prinsippet.

Problemstillingen har sin aktualitet i de nylig oppstartede kvotehandelssystemene i Norge og i EU (1.januar d.å), samt Kyotoprotokollens ikrafttreden den 16. februar d.å. Det er i denne det norske og det europeiske kvotehandelssystemet har sin bakgrunn.

1.2 Metode og rettskilder

Utgangspunktet for denne fremstillingen er Kyotoprotokollen, som har hjemmelen for sitt opphav i Klimakonvensjonen artikkel 17. De er begge selvstendige tekster som må følge folkerettens regler om vedtakelse, godkjenning, ratifikasjon og ikrafttredelse. Både Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen har trådt i kraft, og er dermed rettslig bindende avtaler for de landene som har ratifisert dem. Disse avtalene blir dermed det naturlige utgangspunkt for tolkningen av rettsstilstanden. Hovedvekten vil dog ligge på protokollen da det er i denne bestemmelsen om kvotehandel er nedfelt. Ved tolkningen av disse vil jeg ta utgangspunkt i Wienkonvensjonens¹ prinsipper om tolkning. Artikkel 31 nr.1 er hovedregelen om tolkning av traktater. Den slår fast at: ”[a] treaty shall be interpreted in

¹ Av 23. mai 1969, om tolkningen av internasjonale avtaler mellom stater.

good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose”. Det er altså den naturlige språklige forståelse av ordlyden i Kyotoprotokollen artikkel 17 som er utgangspunktet for tolkningen av kvotehandel. I tillegg må altså artikkel 17 ses i sammenheng med de øvrige bestemmelser, blant annet fortalen og vedlegg². Både fortalen og vedleggene i Kyotoprotokollen vil bli vektlagt. Artikkel 17 foreskriver at utformingen av nærmere regler og retningslinjer for kvotehandel skal vedtas senere. Reglene ble vedtatt på den syvende partskonferansen, og vil derfor også være relevant for tolkningen. Disse vil jeg referere til som Marrakesh Akkordene. Likeledes vil formålet med traktaten utgjøre en viktig tolkningsfaktor. Formålet med kvotehandel vil således være et gjennomgående tema i fremstillingen. Hvis ikke tolkningen i henhold til artikkel 31 fører frem, så fastslår artikkel 32 at traktatens forarbeider og forhistorie vil kunne få betydning for tolkningen. Utgangspunktet er likevel at traktatforarbeider spiller en mindre rolle i folkeretten enn hva lovforarbeider gjør i intern norsk rett.³ Jeg vil i noen grad behandle forhandlingene forut for Kyotoprotokollen, men konsentrere meg mest om forhandlingene rundt supplementaritetsprinsippet som også fant sted etter vedtakelsen av Kyotoprotokollen. Da protokollteksten ikke sier så mye om kvotehandel, har jeg også tatt i bruk juridisk teori for å få en bredere forståelse for disse temaene. Artikkel 38 i Statuttene for Den internasjonale domstol⁴ gir uttrykk for de alminnelige rettskildene i folkeretten. Av artikkel 38 bokstav d går det frem at juridisk teori anses for en relevant tolkningsfaktor i folkeretten.

Da Kyotoprotokollen fortsatt er ganske ny, er det begrenset med juridisk teori om kvotehandel. Derfor har internett også vært et nyttig redskap til informasjonsinnhenting. Jeg har søkt mye på Klimakonvensjonens hjemmeside, sidene til SFT, Miljøverndepartementet og Cicero- senter for klimaforskning.

² Wienkonvensjonen artikkel 31 nr.2 presiserer at både fortaler og vedlegg er en del av konteksten

³ Ruud, Ulfstein og Fauchald 1997, s.26

⁴ Av 26. juni 1945

EUs kvotehandelssystem er vedtatt i direktivs form. Det er disse (kvotedirektivet og mekanismedirektivet) som vil være utgangspunktet for behandlingen av EUs kvotehandelssystem. Formålet har også her vært sentralt, i tillegg til at jeg har tatt i bruk forarbeider og juridisk teori.

På de stedene i fremstillingen hvor jeg behandler norsk rett, vil jeg bruke den norske rettskildelæren. I miljøretten domineres rettskildebildet av lover, forskrifter, forarbeider, forvaltningspraksis og reelle hensyn.⁵ Når det gjelder hva det norske kvotehandelssystemet innebærer, har jeg stort sett konsentrert meg kun om klimakvoteloven, klimakvoteforskriften og formål. Ved behandlingen av det norske kvotehandelssystemets forhold til supplementaritetsprinsippet vil ikke lovteksten gjennomgås, da klimakvoteloven ikke nevner dette prinsippet. Jeg vil da i stedet basere meg på forarbeider til klimakvoteloven, andre offentlige dokumenter, formål, og reelle hensyn. Reelle hensyn spiller en stor rolle i miljøretten, spesielt fordi Grunnloven § 110 b tilsier at slike hensyn blir vektlagt.

1.3 Avgrensninger og den videre fremstilling

Jeg har valgt å konsentrere meg om kvotehandel, og avgrenser derfor mot felles gjennomføring og den grønne utviklingsmekanismen. Disse mekanismene er prosjektbaserte, og derfor av en litt annen karakter enn kvotehandel. Mekanismene vil likevel nevnes fordi kvoteenheter fra disse kan benyttes i kvotehandel. Videre vil jeg ikke behandle det norske kvotehandelssystemets forhold til EØS-avtalen eller kvotehandelssystemenes forhold til WTO-avtalen fordi dette ville ha blitt for omfattende. Grunnen til at jeg har valgt kvotehandel, er at dette er et tema som er veldig aktuelt, i tillegg til at EUs kvotehandelssystem og det norske kvotehandelssystemet kom i gang ganske nylig (1. januar 2005).

⁵ Backer 1999, s.32

I kapittel 2 vil jeg si litt om bakgrunnen og konteksten til kvotehandelsbestemmelsen. Jeg finner det nyttig først å få en forståelse av klimaproblemet, før jeg sier litt generelt om Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen. Det er nødvendig med en kort gjennomgang av disse for å få en forståelse for en del grunnleggende prinsipper som styrer regelverket innen klimaområdet og for å få en helhetlig forståelse av kvotehandel. Bakgrunnen for det norske og det europeiske kvotehandelssystemet ligger nemlig i det internasjonale. For å kunne se hvordan systemene henger sammen, finner jeg det nødvendig i kapittel 3 å behandle hvert system isolert. Jeg vil også i dette kapitlet drøfte og vurdere konseptet kvotehandel, for å se om det er et effektivt virkemiddel. I kapittel 4 nøster jeg opp trådene fra behandlingen i det tredje kapitlet, og ser på hva Norge må forholde seg til ved en eventuell tilknytning til det internasjonale og det europeiske systemet. Det 5. kapitlet vil omhandle supplementaritetsprinsippet. Dette prinsippet er et tekstbasert og viktig krav i Kyotoprotokollen artikkel 17, som alle partene må forholde seg til. Derfor vil jeg behandle dette grundig. Etter først å ha sett på hva som ligger i dette prinsippet, vil jeg drøfte og vurdere det. Jeg vil også behandle håndhevingssystemet, spesielt med hensyn til supplementaritetsprinsippet, for å finne ut hvordan det vil fungere i praksis. Et godt håndhevingssystem er viktig for et internasjonalt regelverk. Avslutningsvis i dette kapitlet, vil jeg se på hvordan det europeiske og det norske systemet forholder seg til dette prinsippet. Da det er vanskelig å trekke noen konklusjoner på grunn av politisk usikkerhet, vil jeg i kapittel 6 komme med noen fremadrettede betraktninger. Jeg vil også her si noe om Norges plass i systemet.

I fremstillingen vil jeg i stedet for å bruke den engelske termen "land-use change and forestry activities", omtale dette med den norske termen "skogprosjekter".

2 Bakgrunn

2.1 Klimaproblemet

”[S]pørsmålet er ikke lenger om klimaendringer vil finne sted, men heller hvor de finner sted, hvor store de vil være, og hvor hurtig det skjer”. Slik uttrykte den tidligere lederen, Dr. Robert Watson, i FNs Klimapanel (IPCC) seg om klimasituasjonen. Selv om det er bred enighet om at klimaforandringene kan tilskrives menneskelige aktiviteter, er det likevel forskere som er mer tvilende til det. I sin siste rapport konkluderte Klimapanelet med at det nå er nye og sterkere bevis for at den vesentlige årsaken til den globale oppvarmingen de siste 50 årene er menneskelig aktivitet. Panelet driver ikke selv forskning, men rapportene deres bygger på vurderinger av allerede publisert litteratur.⁶ Det er imidlertid hovedrapportene fra Klimapanelet som utgjør det viktigste vitenskaplige grunnlaget for politiske beslutninger som fattes under Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen.⁷ Derfor vil hovedfokusen min ligge på Klimapanelets rapporter.

Utslipp av CO₂ og andre drivhusgasser er i følge Klimapanelet årsaken til den globale oppvarmingen. Konsentrasjonen av CO₂ i atmosfæren har økt fra rundt 370 ppm (parts per million) i 2001 til snart 380 ppm. Hvis vi ikke gjør noe for å begrense utslippene vil konsentrasjonen i 2100 være på mellom 540 og 970 ppm. Når det gjelder økningen i den globale temperaturen vil den trolig ligge på mellom 1,4 og 5,8 grader celsius fra 1990 til 2100.

Den globale oppvarmingen kan føre med seg en rekke konsekvenser. Slike konsekvenser er blant annet mer tørke og forørkning på lavere breddegrader. I det nordlige Europa kan det forventes mer nedbør. Regionale temperaturendringer og endringer i nedbørsmønstre vil endre vilkårene for jordbruket. Som følge av temperaturøkningen smelter også jordas isbreer og de store områdene som er dekket av is. En kombinasjon av at isen smelter og at vann ekspanderer når temperaturen stiger, vil medføre en økning i havnivået på mellom 10-

⁶ Grotli 2000, s. 9

⁷ I.c.

90 cm. En slik økning vil igjen føre til tap av landareal og økt risiko for flom.

Klimaendringene kan også føre til endringer i havstrømmer, noe som vil kunne gi store endringer i lokale klimaforhold. En annen konsekvens er knyttet til arters evne til å tilpasse seg endringer i temperatur og klima. I en del tilfeller vil klimaendringene føre til at arter blir utryddet, alt avhengig av artenes reaksjon på temperaturøkningen og deres evne til å forflytte seg til mer passende områder. Klimaendringene vil også kunne få helsemessige konsekvenser. Sykdommer som malaria og tropefeber vil kunne forflytte seg til nye områder. Mange mennesker vil også miste livet i hetebølger som vil forekomme hyppigere. Generelt kan det sies at vi de siste årene har fått hyppige rapporter om hetebølger, kraftige stormer, og en rekke andre ”unormale” værphenomener.

Til tross for at noen forskere er skeptiske til at klimaendringene er menneskeskapte, tilsier føre-var prinsippet at det bør settes i gang tiltak for å være på den sikre siden. Prinsippet har kommet til uttrykk i Klimakonvensjonen artikkel 3.3:

” The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent or minimize the causes of climate change and mitigate its adverse effects.

Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing such measures, taking into account that policies and measures to deal with climate change should be cost-effective so as to ensure global benefits at the lowest possible cost”.

Hele Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen kan derfor ses som et utslag av dette prinsippet.

2.2 Klimakonvensjonen

2.2.1 Historie

Utarbeidelsen av Klimakonvensjonen kom som en reaksjon på at det var funnet klarere bevis på at økningen av klimagasser i atmosfæren skyldes menneskelig aktivitet.

Konvensjonen ble åpnet for signatur under FNs konferanse om miljø og utvikling i Rio juni 1992, og 21. mars 1994 trådte den i kraft som en internasjonal avtale.⁸

Da det var vanskelig å bli enige om rettslig bindende forpliktelser, ble resultatet en rammekonvensjon. Rammekonvensjonen inneholder rettslige mål, heller enn forpliktelser. I art.17 åpner den for vedtakelsen av protokoller med mer konkrete rettslige forpliktelser.

2.2.2 Konvensjonens hovedmål og prinsipper

Hovedmålet med Konvensjonen er å stabilisere drivhusgassene ”at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system”(art.12). Dette nivået bør oppnås innen en tidsramme som er tilstrekkelig til for det første ”to allow ecosystems to adapt naturally to climate change”, for det andre ”to ensure that food production is not threatened” og for det tredje ”to enable economic development to proceed in a sustainable manner”. Det viktige her er altså at drivhusgassene skal stabiliseres, ikke nødvendigvis reduseres.

Artikkel 3 inneholder en rekke prinsipper. Disse prinsippene skal være en veileder for hvordan hovedmålet skal nås. I artikkel 3.1 finnes prinsippene ”equity” og ”common but differentiated responsibilities”. I disse prinsippene ligger at klimaet bør beskyttes til fordel for både nålevende og fremtidige generasjoner. Det presiseres her at de industrialiserte landene bør gå foran for å bekjempe klimaproblemene, fordi I-landene historisk har vært ansvarlige for det meste av utslippene.

⁸ Grotli 2000, s. 22

I artikkel 3.2 blir det tatt hensyn til utviklingslandenes særlige behov.

Føre-var prinsippet går frem av artikkel 3.3.⁹

Et av de viktigste og mest anerkjente prinsippene i internasjonal miljørett er prinsippet om bærekraftig utvikling¹⁰, og kommer blant annet til uttrykk i artikkel 3.4. Stater har rett til, og bør, fremme bærekraftig utvikling.

Det siste prinsippet (artikkel 3.5) innebærer at medlemslandene bør samarbeide om et internasjonalt økonomisk system som skal føre til bærekraftig økonomisk vekst og utvikling i alle medlemsland, spesielt i utviklingslandene. Tiltakene bør ikke utgjøre en vilkårlig eller urettferdig diskriminering eller en skjult hindring på internasjonal handel.

Fortalen inneholder også noen prinsipper, deriblant prinsippet om ”common concern of humankind” og prinsippet om suverene rettigheter

2.3 Kyotoprotokollen

Kyotoprotokollen ble vedtatt 11. desember 1997. 16.februar 2005 trådte den i kraft.

2.3.1 Hovedmål og prinsipper

Kyotoprotokollen oppstiller ingen egne hovedmål og prinsipper. I protokollens fortale vises det til Klimakonvensjonen artikkel 2 og 3.

⁹ Jeg viser til behandlingen av dette prinsippet i punkt 2.1

¹⁰ Mer om dette prinsippet avsnitt 3.4.2

2.3.2 Forpliktelser

Det er bare Annex I- landene som har utslippsforpliktelser (QELRC). Utviklingslandene er derimot ikke pålagt slike forpliktelser.

Artikkel 3

De generelle forpliktelsene:

I siste del av art.3.1 kreves det at alle Annex I- land skal redusere sine samlede utslipp av drivhusgassene som er listet i Annex A med minst 5 % under utslippsnivået i 1990 i løpet av perioden 2008-2012.

De individuelle forpliktelsene:

Alle Annex I- land har også individuelle utslippsforpliktelser. Disse er listet opp i Annex B. Disse varierer fra – 8 % til +10 % for den enkelte part innen 2008-2012 i forhold til basisårutslippet. Norge kan slippe ut 1 % mer i forhold til 1990.¹¹ Land med overgangøkonomi, blant annet Russland og Ukraina er etter Annex B bare forpliktet til å stabilisere utslippene sine på 1990 nivå, fordi de har et underskudd av klimagasser. Dette er kjent som ”hot air”.

Hvert Annex I- land skal innen 2005 (art.3.2) ha demonstrert klar framgang i å nå sine forpliktelser under protokollen. Dette vil ikke si at landene må ha oppfylt sine utslippsforpliktelser. Bestemmelsen henviser derimot til at landene burde innen 2005 ha gjennomført nasjonale tiltak, som for eksempel et rapporteringssystem.

¹¹ se pkt. 3.3.1

2.3.3 Basisår

Utslippsforpliktelsene er definert i forhold til utslippene i et basisår. Basisåret for de fleste Annex I- land er 1990. Det åpnes imidlertid for at land med overgangsøkonomi kan velge et annet basisår enn 1990 for sine forpliktelser (art. 3.5). For de langlivede klimagassene (hydrofluorkarboner, prefluorkarboner og svovelheksafluorid) kan partene anvende 1995 som basisår for beregningen for sine utslippsforpliktelser (art. 3.8).

2.3.4 Banking (kvotesparing)

Kyotoprotokollen tillater at Annex I- land overfører oppsparte utslippskvoter fra første forpliktelsesperiode (2008-2012) til fremtidige forpliktelsesperioder (art. 3.13)

2.3.5 Artikkel 2

Artikkel 2 omfatter forpliktelser om tiltak og virkemidler som hvert Annex I- land skal iverksette eller utrede for å oppnå sine kvantifiserte utslippsforpliktelser (art. 3). Dette er tiltak som skal gjennomføres på nasjonalt nivå, i motsetning til internasjonalt. Disse tiltakene og virkemidlene skal omfatte, alt etter nasjonale forhold, følgende forpliktelser: økt energieffektivitet, skogforvaltning, bærekraftige driftsmåter i jordbrukssektoren, teknologiutvikling, fjerning av uheldige subsidier o.l, begrense eller redusere utslipp fra transportsektoren og begrense eller redusere utslipp av metan fra avfallsdeponier og energiproduksjon og -distribusjon. Bruk av formuleringen "such as" om hvilke tiltak og virkemidler som kan tas i bruk (art. 2. 1a om i-viii) gjør bestemmelsen så vag at det er tvilsomt om den kan anses juridisk bindende for partene.¹²

¹² Yamin og Depledge 1998, s.116

2.3.6 De fleksible mekanismene

Bobledannelse (Joint Fulfillment):

Kyotoprotokollen åpner i art.4 for at Annex I- land kan bli enige om å oppfylle forpliktelsene i art. 3 i fellesskap (såkalt ”bobledannelse”). Artikkelen er spesielt utformet med tanke på EU, men kan også benyttes av andre grupper av land. Annex I- landene skal anses å ha møtt forplikteslene så fremt deres totale CO2-ekvivalente utslipp av klimagasser ikke overskrider deres samlede forpliktelser under Annex B. Utslippsnivået allokert til hver av partene skal gå fram av avtalen.

EU har en samlet reduksjonsforpliktelse etter Kyotoprotokollen på 8 prosent i forhold til 1990 nivå. Reduksjonen skal, som for resten av Annex B-landene oppnås mellom 2008 og 2012. EUs burden-sharing agreement setter individuelle reduksjonsmål for hver av de 15 medlemslandene, som sammen ratifiserte protokollen i mai 2002.¹³

Felles gjennomføring:

Artikkel 6 vedrører felles gjennomføring, som innebærer at et Annex I- land betaler for tiltak som reduserer utslippene i et annet land. Dette vil gi den som betaler rett til å slippe ut mer hjemme, mens vertslandet vil få anledning til å slippe ut tilsvarende mindre. Kriteriene for at slike prosjekter kan gjennomføres er at prosjektet skal være godkjent av alle involverte parter, prosjektet skal gi reduksjoner i utslipp eller økt opptak som kommer i tillegg til hva som ellers ville ha skjedd, en part skal ikke kunne godskrive seg utslippsreduksjoner hvis parten ikke overholder forpliktelsen i artikkel 5 og 7, og tilegnelsen av utslippsreduksjonsenheter skal komme i tillegg til innenlandske tiltak.

Den grønne utviklingsmekanisme:

Artikkel 12 definerer den grønne utviklingsmekanisme. Dette er også en prosjektbasert mekanisme som åpner for at Annex I- land kan sikre seg utslippskreditter ved å betale for

¹³ Jurgen Lefevere i Climate Change and Carbon Markets 2005, s.77

klimateiltak i utviklingsland som ikke har fått fastsatt utslippskvoter. Formålet med mekanismen er å hjelpe disse landene med å oppnå bærekraftig utvikling, samt å hjelpe Annex I- parter til å oppfylle sine utslippsforpliktelser.

Kvotehandel¹⁴:

Internasjonal kvotehandel er forankret i artikkel 17. En slik kvotehandel tillater myndighetene i et Annex B land (eller bedrifter som får tillatelse av staten) å kjøpe og/eller selge deler av den nasjonale utslippskvoten fastsatt i protokollen. Kvotehandel skal komme i tillegg til innenlandske tiltak.

3 Kvotehandel

3.1 Kyotoprotokollens kvotehandelsystem

3.1.1 Bakgrunn

Kvotehandel var viktig for mange land under forhandlingene av protokollen fordi det er et kostnadseffektivt virkemiddel. Da det er ulike forutsetninger i ulike land, gir kvotehandel også den nødvendige fleksibiliteten. Uten den internasjonale kvotehandelen ville enkelte land antagelig ikke ha gått med på juridisk å binde seg til å redusere utslipp av drivhusgasser.¹⁵

¹⁴ Nærmere om kvotehandel i kapittel 3

¹⁵ Stowll 2005, s. 37

3.1.2 Hva er kvotehandel?

Hjemmelen for kvotehandel er Kyotoprotokollen artikkel 17. Dette blir derfor det naturlige utgangspunktet for å forstå hva kvotehandel er. Artikkel 17 fastslår at:

”The Conference of the Parties shall define the relevant principles, modalities, rules and guidelines, in particular for verification, reporting and accountability for emissions trading. The Parties included in Annex B may participate in emissions trading for the purpose of fulfilling their commitments under Article 3 of this Protocol. Any such trading shall be supplemental to domestic actions for the purpose of meeting quantified emission limitation and reduction commitments under that Article.”

Protokollens ordlyd gir svært få føringer for hva kvotehandel innebærer. Derimot uttrykker artikkelen formålet med kvotehandel, nemlig å møte forpliktelsene i protokollen artikkel 3. Under forhandlingene om kvotehandel ble det langt vekt på at det er kostnadseffektivt og fleksibelt. Samlet sett blir derfor formålet med kvotehandel en kostnadseffektiv og fleksible måte å møte forpliktelsene i artikkel 3. Marrakesh Akkordene gir detaljerte regler og retningslinjer for bruken av kvotehandel, uten at det er lett å få en oversikt over hva det er. En naturlig forståelse av kvotehandel, tilsier at for at det skal kunne være tale om handel, må det finnes en vare det kan handles med. I denne forbindelse er varen det handles med en form for ”omsettbare utslippskvoter”. Med internasjonal kvotehandel menes at myndighetene i et industriland (eller bedrifter som får tillatelse av staten) kan kjøpe og/eller selge deler av den nasjonale utslippskvoten fastsatt i protokollen.¹⁶ Annex B- landene har fått tildelt en nasjonal utslippskvote, og utslippet må på deres territorium ikke overstige deres tildelte utslippskvote med mindre de har ervervet den gjennom bruk av de fleksible mekanismene. Artikkel 17 angir ikke hvilke substanser som kan omsettes. Disse er derimot listet opp i Annex A, og omfatter utslipp av seks drivhusgasser. Protokollen art. 3.7 angir mengden utslipp av disse gassene. Det slås her fast at det gjennomsnittlige årlige utslipp av

¹⁶ Cicerone nr. 1 2005: ”Til salgs: Ett tonn CO₂”, s. 9

gassene i Annex A samlet i første forpliktelsesperiode skal være slik det framkommer av Annex B. Den tildelte kvoten skal deles inn i AAUs (Assigned Amount Units).

Første definerte forpliktelsesperiode i Kyotoprotokollen er fra 1.januar 2008 til og med 31. desember 2012. For hver forpliktelsesperiode vil det bli tildelt nye kvoter.¹⁷

3.1.3 Hvem handler?

Kyotoprotokollen setter ingen grenser for hva en stat foretar seg for å redusere utslippene innenlands. Kvotehandling er bare en mulighet Kyotoprotokollen foreslår.¹⁸ I følge protokollen artikkel 17 er det: "[t]he Parties included in Annex B [that] may participate in emissions trading...". Det er bare stater som er listet opp i Annex B. Utgangspunktet er derfor handel mellom stater, men en stat kan ønske å åpne for kvotehandling nasjonalt.¹⁹ Handel kan derfor foregå mellom bedrifter i de enkelte Annex B-landene, men statene vil likevel være ansvarlige. Marrakesh Akkordene behandler nærmere vilkårene for deltakelse. Disse vilkårene kommer jeg nærmere inn på i kapittel 4.

3.1.4 Hva handles det med?

Kyotoprotokollen regulerer utslippene av seks drivhusgasser (listet opp i Annex A). Disse seks gassene er: karbondioksid (CO₂), metan (CH₄), lystgass (N₂O) og svovelheksafluorid (SF₆), samt hydrofluorkarboner (HFK) og perfluorkarboner (PFK). For å kunne behandle disse gassene samlet, blir de omregnet til en felles enhet, nemlig CO₂-ekvivalenter. Denne omregningen baserer seg på gassens oppvarmingspotensiale (GWP).²⁰ Det er mulig å handle med enheter fra de forskjellige mekanismene²¹, både assigned amount units

¹⁷ Rutger de Wit Wijn i Freestone og Streck 2005, s. 406-408

¹⁸ Jfr. ”

¹⁹ Dette vil bli nærmere drøftet under kapittel 4

²⁰ Jfr. Marrakesh Akkordene, Decision 18/CP.7, para.1(a-d)

²¹ I.c.

(AAUs), emission reduction units (ERUs), certified emission reductions (CERs) og removal units (RMUs) (ikke mulig ennå). AAUs er utslippsenheter som avledes av en parts tillatte utslippsmengde. ERUs dannes gjennom felles gjennomføringsmekanismen basert på hvor mye drivhusgassutslipp som reduseres. ERU-enhetene omdannes fra AAUs eller fra RMMs.²² CERs dannes gjennom den grønne utviklingsmekanismen, og kommer i tillegg til den tildelte mengden (AA). RMUs er ”opptaksenheter” fra aktiviteter rettet mot opptak av klimagasser.²³ Alle disse enhetene er lik et metrisk tonn CO₂-ekvivalenter.²⁴

Kyotoprotokollen artikkel 3.10 og 3.11 omhandler hvilken part som skal få kvoter lagt til, og hvem som skal få fratrekk i sin beholdning (AA), henholdsvis erververen og overføreren.

3.1.5 Hvordan foregår tildelingen?

Det er opp til hvert enkelt medlemsland å avgjøre hva de vil gjøre for å oppfylle sine forpliktelser, og hvem de vil gi tillatelse til å delta i kvotehandel. Marrakesh Akkordene setter, som nevnt, likevel noen minimumsregler²⁵ for deltakelse.

Å regne ut reduksjonsforpliktelsene til medlemslandene er ingen enkel operasjon. Et lands tildelte kvote er lik prosenten i Annex B over landets totale drivhusgassutslipp (i CO₂-ekvivalenter) fra gassene og kildene i basisåret (som er listet i Annex A). Dette multipliseres med fem (for hvert år i forpliktelsesperioden) og så tilpasses ettersom valget av basisår for utslipp av gassene HFC, PFC og SF₆ er 1990 eller 1995 og tilpasses til eventuelle skogprosjekter (hvor aktiviteten utgjør en nettokilde av drivhusgassutslipp). For EU blir beregningen av deres tildelte kvote basert på deres avtale om å dele på

²² Stowell 2005, s.224

²³ Tilleggsmedlingen, s. 14

²⁴ Jfr. Marrakesh Akkordene, Decision 18/CP.7, para.1(a-d)

²⁵ Disse reglene vil bli nærmere utdypet i kapittel 4

forplikteslene, i stedet for de 8 % som er satt opp i Annex B. Innen 1. januar 2007 skal medlemslandene ha levert inn en rapport bestående av to deler til sekretariatet. Del en skal inneholde det komplette lageret, det valgte basisåret for gassene HFC, PFC og SF₆, og beregninger av forpliktelsesperiode reservene, valg tilknyttet skogprosjekter, en beskrivelse av det nasjonale systemet for beregning av kilder og fjerning av utslipp, og en beskrivelse av et nasjonalt register. Denne rapporten vil bli vurdert av en ekspertgruppe, og sendt til håndhevingsdelen i Compliance- kommisjonen. Etter denne vurderingen blir den tildelte kvoten satt for forpliktelsesperioden. Med en gang et medlemsland har beregnet og registrert deres tildelte kvote, kan de føre over en del av deres tildelte kvote av AAUs til deres nasjonale register. Medlemslandene er likevel forpliktet til hele tiden å ha en reserve av reduksjonsenheter²⁶

Kyotoprotokollens kvotehandelssystem er basert på selgerens ansvar. Med det menes at den selgende (overførende) parten har ansvaret for svikt eller underskudd på sin konto. Bakgrunnen for denne reglen er at den skal hindre oversalg av Kyoto- reduksjonsenheter. Selv om selgeren på grunn av salget kommer i en posisjon som ikke er i overensstemmelse med forpliktelsene, vil kjøperen likevel kunne bruke den kjøpte kvoten til oppfyllelse av sine forpliktelser. Selgeren må dermed fylle sitt underskudd gjennom kjøp på det internasjonale markedet eller ta de konsekvensene en ikke-oppfyllelse vil medføre.²⁷

3.2 EUs kvotehandelssystem

3.2.1 Hensynene bak et slikt system

I "Green Paper on greenhouse gas emission trading within the European Union 2000" diskuterer Kommisjonen et kvotehandelssystem innenfor EU. Det legges stor vekt på at et felles system kan føre til store kostnadsbesparelser, lavere administrasjonskostnader, en

²⁶ Nærmere om dette i kapittel 4

²⁷ Stowell 2005, s. 51-55

felles pris å forholde seg til i alle medlemslandene og nyttig erfaring før forpliktelsesperiodene i Kyotoprotokollen starter. En annen side er at en tidlig start også gir lengre tid.

3.2.2 Hva innebærer det?

EUs kvotesystem består av to direktiver. Det første er ”Directive 2003/87/EC” (kvotedirektivet) som etablerer selve kvotesystemet med regler om hvilke installasjoner som omfattes, tildeling av kvoter og kontroll m.m. ”Directive 2004/101/EC” (mekanisedirektivet) er det andre direktivet. Dette direktivet tillater og regulerer bruk av kvoter som kommer fra Kyotoprotokollens prosjektbaserte mekanismer. I tillegg består EUs kvotesystem av forordningen ”Registries Regulation”, som inneholder regler om opprettelsen av elektroniske registre, og hvordan de skal fungere. Her er det bare direktivene som vil bli behandlet.

3.2.3 EUs kvotedirektiv

Formålet med kvotesystemet er å redusere EUs utslipp av klimagasser på en kostnadseffektiv måte (art.2).

Omfang

Kvotedirektivet omfatter kun CO₂. De kildene som omfattes er energianlegg, oljeraffinerier, koksverk, visse typer anlegg for bearbeiding av malm, anlegg for produksjon av støpejern og stål, anlegg for sement-, kalk-, glass- og glassfiberproduksjon, anlegg for produksjon av papirmasse, papir og papp (jfr. vedlegg I til direktivet). Direktivet angir en rekke kapasitetsgrenser, slik at det bare omfatter anlegg over en viss kapasitet. Systemet er i utgangspunktet obligatorisk, men det kan gjøres visse nasjonale tilpasninger med hensyn til omfang

Fastsettelse av samlet kvotemengde og tildeling

Hver medlemsstat skal selv bestemme den totale mengden kvoter den vil tildele i den kommende periode og samtidig angi hvordan disse skal tildeles (art.9). Disse opplysningene skal legges frem i en nasjonal allokeringsplan. Kvotedirektivets vedlegg III inneholder elleve kriterier som kan eller skal legges vekt på ved utformingen av de nasjonale allokeringsplanene. I art. 10 er det fastslått at minst 95 % av kvotene skal tildeles vederlagsfritt i perioden 2005-2007, mens minst 90 % skal tildeles vederlagsfritt i perioden 2008-2012. Her gis det altså en mulighet for å auksjonere bort 5 % den første perioden.

Kontroll, rapportering og sanksjoner

Kommisjonen har utarbeidet retningslinjer for kontroll og rapportering av utslipp fra de kvotepliktige anleggene (som foreskrevet i art.14). Det er lagt vekt på at disse skal være i overensstemmelse med regelverket under Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen²⁸, til tross for at EU-direktivet bare dekker en del av utslippene som omfattes av disse avtalene. Driftslederne i en kvotepliktig bedrift skal hvert år være ansvarlig for at virksomhetens utslipp fra foregående år rapporteres til kompetent myndighet (art.12 (3)), hvor de verifiseres. Det er ikke nødvendig at det er en uavhengig tredjepart som utfører verifisering. Også forurensningsmyndighetene i et land kan gjøre det.²⁹ Fristen for at tallene skal vurderes tilfredsstillende er 31. mars (art.15, andre ledd). Innen 30.april hvert år må driftslederne for hver kvotepliktig virksomhet innlevere kvoter til myndighetene tilsvarende sine utslipp av CO2 det foregående året (art.12 (3)). Hvis ikke dette blir gjort innen fristen vil driftslederens navn bli offentliggjort (art.16 (2)). Mangler det innleverte kvoter, må det betales et gebyr på 40 euro per manglende kvote i den første perioden (2005-2007). For neste periode (2008-2012) stiger gebyret til 100 euro per manglede kvote (art.16 (3) og (4)).

²⁸ Ot.prp. nr. 33 (2004-2005), s. 35

²⁹ I.c.

Handel

I følge art.12 kan kvotene omsettes fritt i EU-området. Land utenfor EU-området kan koble seg til EU-systemet etter prosedyren i art. 25 som innebærer en gjensidig anerkjennelse av kvoter. Det er gjennom denne prosedyren Norge ønsker å koble seg til EU-systemet.

Nasjonale allokeringerplaner

For hver periode, først treårsperioden mellom 2005-2007 og deretter hvert femte år, skal hvert medlemsland utferdige og levere en nasjonal allokeringerplan (art.9). Her fastsetter som nevnt hvert medlemsland selv det antall kvoter landet vil tildele og hvordan det vil tildele kvotene. Disse planene skal for perioden 2005-2007 senest være levert til Kommisjonen innen 31.mars 2004. På grunn av utvidelsen av Unionen, hadde de 10 nye medlemslandene frist til 1.mai 2004. Og innen 1.oktober 2004 skulle beslutningen om samlet kvotemengde og tildeling til enkeltvirksomheter for den første perioden treffes. Innen 7. juli 2004 hadde bare 16 medlemsland innlevert sine nasjonale allokeringerplaner til Kommisjonen. Noen måtte gjøre forandringer i sine planer, men disse var relativt små. Ingen planer ble vurdert til å være for rause med tildelingen av kvoter.³⁰

3.2.4 Linking Directive (mekanismedirektivet)

Kvotedirektivet ble endret med dette direktivet. Mekanismedirektivet åpner for at landene kan konvertere sertifiserte utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen til EU-kvoter som kan benyttes i EUs kvotehandelssystem fra 2005.³¹ Utslippsenheter for felles gjennomføring kan konverteres til EU-kvoter fra 2008.³² Visse begrensninger er lagt på enheter fra disse prosjektene. Enheter fra kjernekraftprosjekter og fra prosjekter knyttet til opptak gjennom skog og arealbruk vil ikke kunne benyttes. Bortsett fra dette, er det ingen

³⁰ Ellinghaus, Ebsen, Schloemann, 2004, s.5

³¹ se mekanismedirektivet (5)

³² I.c.

begrensninger på bruken av sertifiserte utslippsenheter fra 2005. Fra 2008 kan utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen og felles gjennomføring bare brukes opp til en viss prosent for å oppfylle EU forpliktelsene.³³ Dette vil jeg komme nærmere inn på under forholdet mellom EUs kvotehandelssystem og supplementaritetsprinsippet, avsnitt 5.10. Utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen som brukes i periode 2005-2007 skal kanselleres. Siden de allerede har vært brukt, kan de ikke brukes til oppfyllelse av forpliktelsene under Kyotoprotokollen.³⁴

3.3 Det norske kvotehandelssystemet

3.3.1 Hva innebærer det?

Norges forpliktelser i Kyotoprotokollen innebærer, som nevnt, at vi kan øke utslippene med 1 % i forhold til 1990 nivå. Prognoser fra OECD antyder imidlertid en økning av utslipp på ca. 22-26 %. Dette innebærer at Norge må redusere utslippene sine kraftig innen 2012 for å oppfylle sine internasjonale forpliktelser. For å være tidlig ute med å tilpasse seg Kyotoprotokollen og for å redusere utslippene gradvis, har Norge innført et nasjonalt kvotehandelssystem fra 2005 til 2007. Dette systemet hadde oppstart 1. januar 2005 og det er klimakvoteloven som regulerer det. Lovens formål (§ 1) er å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte. Det norske kvotehandelssystemet regulerer med i likhet med det europeiske kun CO₂.

³³ se mekanismedirektivet (5). Dette behandles nærmere i punkt 5.10

³⁴ se Ot.prp. nr. 13 (2004-2005), s. 35

Reglene i forurensningsloven gjelder med mindre annet er særskilt bestemt for de kvotepliktige, fordi CO₂ er regulert av denne.³⁵ Etter klimakvoteloven § 4 kreves det for de kvotepliktige også tillatelse etter forurensningsloven § 11.

3.3.2 Bakgrunnen for utformingen av den norske klimakvoteloven

Klimakvoteloven er tilpasset EUs kvotedirektiv, til tross for at Norges og EUs ønsker og prioriteringer var til dels forskjellige. Norge ønsket et bredere system enn det EU gikk inn for, blant annet når det gjelder antall drivhusgasser og omfanget av industrier.³⁶ Noe av bakgrunnen for dette er den norske energi- og industristrukturen, hvor vannkraft har en dominerende rolle. Av denne grunn har vi nesten ikke utslipp fra elektrisitetsproduksjon. EUs kvotedirektiv omfatter først og fremst enheter over 20 MW som produserer elektrisitet, varme og damp, og en del industrielle virksomheter som jernverk og papirproduksjon. Dette systemet dekker nesten halvparten av EUs utslipp av CO₂. Til sammenligning dekkes mindre enn 30 % av utslippene av klimagasser i Norge. En annen grunn til at det er sprik i ønskene og prioriteringene er at Norge har relativt store utslipp fra prosessindustrien og fra prosesser som ikke er inkludert i EU systemet.³⁷

3.3.3 Hvem er kvotepliktig?

Hvem som er kvotepliktig følger som hovedregel EUs kvotedirektiv. Disse er (§§ 3 og 4):

- Forbrenningsanlegg større enn 20 MW
- Raffinering av mineralolje
- Koksproduksjon
- Røsting og sintring av jernmalm og produksjon av støpejern og stål

³⁵jfr. § 6

³⁶ se f.eks NOU 2000:1, kap.1.4 og St.meld. nr. 54, kap. 10

³⁷ www.aftemposter.no/meninger/kronikk/article

- Sement og kalkproduksjon
- Glass, glassfiber og keramiske produkter

Unntatt fra kvoteplikt er imidlertid de industrier som allerede er belagt med en CO₂-avgift. Videre er prosessindustrien unntatt fra kvoteplikten. De har i stedet inngått en ikke-bindende avtale med Miljøverndepartementet om å redusere utslippene. Denne avtalen er med andre ord frivillig. Overenskomsten dekker alle klimagassene som omfattes av Kyotoprotokollen, og omfatter 27 % av klimagassutslippene i 2001 og 25 % av utslippene i 2003. Utslipp fra Svalbard omfattes heller ikke av loven. Betydelige utslipp av klimagasser er dermed utelatt fra Klimakvoteloven.³⁸ Samlet sett dekker klimakvoteloven kun ca. 10 % av Norges totale utslipp av klimagassutslippene.

3.3.4 Hvordan foregår tildelingen?

Etter § 8 er hovedregelen at kvoter skal tildeles på bakgrunn av virksomhetens gjennomsnittlige kvotepliktige utslipp av CO₂ i årene fra 1998 til 2001 (basisperioden). Enkeltår i basisperioden kan imidlertid utelates dersom virksomheter hadde en atypisk utslippssituasjon. Videre kan tildelingen av kvoter økes eller reduseres i forhold til basisperioden dersom det har skjedd eller forventes å skje en vesentlig endring i virksomhetens art eller omfang i perioden 2001- 2007. Ved nyetableringer vil tildelingen baseres på antatte kvotepliktig CO₂-utslipp i perioden 2005-2007. Kvotene som tildeles mellom 1.januar 2005 og 31.desember 2007 skal tildeles vederlagsfritt (§ 7). Et alternativ hadde vært å auksjonere bort noe, men det ble altså ikke en del av det norske systemet.

3.3.5 Hvor mye er tildelt?

Det er i alt 51 virksomheter som er gitt særskilt tillatelse til kvotepliktige utslipp av CO₂ og tildelt kvoter for perioden 2005-2007. De fleste har kvoteplikt på grunn av energianlegg på større enn 20 MW. Tildelingen gjelder for alle tre årene. Utdelingen av kvoter vil skje hvert

³⁸ Ot.prp. nr. 13 (2004-2005), s. 38-44

år til den kvotepliktiges konto i kvoteregisteret (§ 9). Samlet ble det tildelt 20,5 millioner kvoter for hele perioden, mens bedriftene opprinnelig hadde søkt om 22,6 millioner kvoter. Bakgrunnen for tildelingen på 20,5 millioner kvoter er at de kvotepliktige virksomhetene skal tildeles kvoter tilsvarende 95 % av kvotebehovet. For kvoter som er utstedt av staten skal det betales et gebyr på 33 øre per kvote til statskassen (klimakvoteforskriften § 5-1). Det skal også betales et gebyr på 200 kr for opprettelse av konto i Det norske registeret for klimakvoter (klimakvoteforskriften § 5-2) og et gebyr på 200 kr årlig for å inneha en slik konto (klimakvoteforskriften § 5-3).

3.3.6 Rapportering

I følge § 16 skal den kvotepliktige rapportere sin CO₂-utslipp til SFT (jfr.klimakvoteforskriften § 2-1) innen 1.mars hvert år etter at utslippene har funnet sted. Disse rapportene skal brukes til å fastslå hvor mange kvoter den kvotepliktige skal levere til oppgjør det enkelte året. § 16 gir videre hjemmel til at nærmere regler om rapportering skal gis i forskrifts form. Dette er gjort, og forskriften gir i kapittel 2 detaljerte regler for hvordan de kvotepliktige skal beregne sine utslipp, og hvordan de skal rapportere til SFT. Disse reglene er i overensstemmelse med Klimakonvensjonens retningslinjer for kartlegging av klimagassutslipp. De er også konsistente med overvåknings- og rapporteringsregler i EUs kvotedirektiv, men er tilpasset norske forhold.³⁹

3.3.7 Oppgjør for kvoter

Etter klimakvoteloven § 13 skal den kvotepliktige overføre kvoter til oppgjør innen 1.mai hvert år. Et slikt oppgjør skjer ved at kontoinnehaver sender en skriftlig anmodning om at et antall kvoter overføres fra kontoinnehavers konto til kvoteregisterets oppgjørskonto

³⁹ Cicerone nr.3 2005: ”15 % av Norges klimautslipp til kvotehandel”

(klimakvoteforskriften § 3-6 andre ledd). Etter klimakvoteforskriften § 3-7 vil EU-kvoter godkjennes for oppgjør for kvoteplikten. Likeledes vil sertifiserte utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen godkjennes for oppgjør (klimakvoteforskriften § 3-8). Sertifiserte utslippsenheter fra kjernekraft prosjekter og skogplantnings- og nyplantningsprosjekter godkjennes derimot ikke mot kvoteplikten i 2005-2007 (klimakvoteforskriften § 3-8). Det vil med andre ord bare være mulig å overføre kvoter mellom kontoinnehavere i Det norske registeret for klimakvoter.

3.3.8 Det norske registeret for klimakvoter

Dette registeret skal inneholde opplysninger om utstedelse, utdeling, beholdning, overdragelse, overføring til oppgjør og sletting av kvoter (§ 11). Registeret skal etableres og drives av SFT (klimakvoteforskriften § 3-1). Både fysiske og juridiske personer kan opprette konto i registeret (§ 12).

3.3.9 Kontroll og sanksjoner

Det er forurensningsmyndighetene (§ 17), nærmere bestemt SFT som skal kontrollere og godkjenne den enkelte kvotepliktiges rapportering av CO₂-utslipp. De skal påse at utslippsrapportene tilfredsstillir klimakvoteforskriftens krav. Rapportene skal være innlevert hos SFT innen 1.april hvert år (§ 19). Hvis ikke rapporten tilfredsstillir forskriftenes krav til rapportering, kan den kvotepliktige suspenderes fra retten til å overføre kvoter (§ 19) eller ilegges en tvangsmulkt (§ 20). Etter § 22 kan den som forsettlig eller uaktsomt overtrer rapporteringsplikten i § 16 eller klimakvoteforskriften kap.2 straffes med bøter og/eller fengsel inntil 3 måneder.

Den kvotepliktige skal innen 1.mai hvert år overføre et antall kvoter som svarer til virksomhetens rapporteringspliktige utslipp det foregående året til en oppgjørskonto i

kvoteregisteret (§ 13). SFT vil så foreta en avstemming av utslippstallene mot det antall kvoter som er overført til oppgjørskonto i registeret. Hvis den kvotepliktige har innlevert for få kvoter, vil SFT kunne ilegge et overtredelsesgebyr på 40 euro per kvote (§ 21)

3.4 Betraktninger knyttet til kvotehandel

De argumentene for og i mot kvotehandel som vil bli drøftet nedenfor, vil i stor grad gjelde generelt for både det internasjonale, det europeiske og det norske kvotehandelssystemet. Likevel er det ikke alle sidene som vil få like stor betydning for det europeiske og det nasjonale, kanskje spesielt ikke det nasjonale. Jeg har derfor valg å se nærmere på det norske kvotehandelssystemet i et eget punkt.

3.4.1 Positive sider ved kvotehandel

Et av de viktigste argumentene bak kvotehandel er at det er kostnadseffektivt. Da det ikke spiller noen rolle for miljøet hvor det reduseres, er det fornuftig å redusere der det er billigst. Selv om det miljømessig hadde vært best om et land med underskudd på kvoter foretok innenlandske tiltak i stedet for å kjøpe kvoter fra et annet land med overskudd på kvoter, var det nødvendig med denne fleksibiliteten. Hadde ikke reglen om kvotehandel vært inntatt i Kyotoprotokollen, ville det antagelig ha vært mange land som ikke hadde skrevet under protokollen, langt mindre ratifisert den. Derfor kan det sies at protokollen antagelig ikke hadde trådt i kraft uten fleksibilitet. En avtale med kvotehandel er bedre for miljøet, enn ingen avtale. Dette gjelder kanskje spesielt foruten rike industriland, men også land med overgangøkonomi. Disse landene har et overskudd av kvoter, og er derfor interessert i å selge disse og tjene penger. Kvotehandelsregelen kan derfor sees på som et incentiv for disse landene til å ratifisere protokollen.

I folkeretten er det anerkjent et folkerettslig prinsipp som kalles suverenitetsprinsippet⁴⁰. Det innebærer at hver enkelt av jordas stater har territorial suverenitet og enerett til å utøve myndighetsfunksjoner innenfor sitt område. Disse myndighetsfunksjonene er i hovedsak lovgivningsmyndighet, domsmyndighet og tvangsmyndighet. Suvereniteten er som følge av den folkerettslige sedvaneretten og evnen til frivillig å inngå avtaler med en eller flere stater, som for eksempel Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen, ikke ubegrenset. De statene som har inngått disse avtalene har derfor samtidig gitt fra seg noe av sin suverenitet. Til tross for at statene har gitt fra seg en del av sin suverenitet ved å inngå disse avtalene, er Kyotoprotokollen gjort fleksibel ved å åpne for bruken av mekanismene. Det er opp til statene selv om, og i hvor stor grad de vil ta i bruk kvotehandel, i tillegg til at statene kan velge hvem de vil handle med. Slik sett gir kvotehandel en større frihet til statene, noe som er mer i overensstemmelse med suverenitetsprinsippet. Prinsippet er for øvrig nedfelt i Klimakonvensjonens fortale.

3.4.2 Negative sider ved kvotehandel

Det har fra flere hold⁴¹ blitt ytret bekymring om de såkalte varmluftskvotene (hot air). Disse varmluftskvotene har oppstått som en konsekvens av kollaps i økonomien i en del sentral- og østeuropeiske land⁴², blant annet Russland og Ukraina. På grunn av kollapsen måtte mange forurensende virksomheter legges ned. Dermed har forurensningen i disse landene sunket siden 1990.⁴³ Dette har ført til at de sentral- og østeuropeiske landene har et overskudd av kvoter. Problemet med slike kvoter, er at land med underskudd på kvoter kan kjøpe fra disse landene. Realiteten kan derfor bli at det ikke blir noen faktiske reduksjoner i klimagassutslippene. Hvis dette settes på spissen, fører det til at Kyotoprotokollen ikke har hatt noen hensikt. Grubb et al. anslår at varmluftskvotene kan utgjøre opptil 10 % av det

⁴⁰ Ruud og Ulfstein 1998, s.20-22

⁴¹ f.eks fra miljøverngrupper, se International Environmental Reporter, Vol. 21, No 11, 27. mai 1998, s.502

⁴² De landene som er merket med * i Annex B i Kyotoprotokollen

⁴³ 1990 er basisåret i Kyotoprotokollen

totale tillatte utslippet fra Annex I-land.⁴⁴ Dog vil det antagelig ikke være nok varmluftskvoter til at dette skjer. Videre er det et moralsk element i dette. Det er langt fra sikkert at alle landene vil benytte seg av muligheten til å kjøpe varmluftskvoter. Mange føler seg nok forpliktet til å foreta faktiske reduksjoner ved hjelp av innenlandske tiltak. Et annet tema er om landene med overgangsøkonomi oppfyller alle de tekniske kravene⁴⁵ tidsnok og om disse landene er interessert i å selge alle overskuddskvotene sine. Det er en mulighet for at de ønsker å spare kvoter til neste forpliktelsesperiode. Grubb et al. argumenterer for at den beste måten å håndtere varmluftsproblematikken på, er å foreta en vurdering av situasjonen. Han mener at dette bare kan gjøres etter at det er satt en offisiell pris på handel med varmluftskvoter. Slik jeg forstår Grubb et al. mener han at hvis denne prisen er høy nok, vil det gi intenciver til å avstå fra å kjøpe slike overskuddskvoter. Og selv om et slikt system ikke blir formalisert, så vil det skape diskusjon og fokus rundt hva som er legitimt.

En annen negativ side ved kvotehandel er at det kan føre til at det satses mindre på utvikling av teknologi og fornybare ressurser fordi landene i stedet kjøper kvoter.

På den annen side, hvis kvotene blir så dyre at det er billigere å investere i tiltak enn det er å kjøpe kvoter, vil det bli mer lønnsomt å sette i gang tiltak innenlands. Kvotehandel bør bare være et andre valg. Innenlandske reduksjoner og utvikling av ny teknologi vil gi de beste langsiktige miljøfordelene.

Videre kan kvotehandel ses på som urettferdig. De rikeste landene kan i større grad enn de fattigere landene benytte seg av denne mekanismen. Til sammenligning kan det nevnes at USA var den største pådriveren for å inkludere kvotehandel i Kyotoprotokollen.⁴⁶ Det gir indikasjoner på at det blir et middel for de rike landene.

⁴⁴ Grubb et. al. 1999, s. 214

⁴⁵ Ibid, s.217

⁴⁶ Se nærmere om dette i avsnitt 5.2

Kvotehandel er i seg selv ikke i overensstemmelse med prinsippet om bærekraftig utvikling, da kvotehandel ikke fører til reduksjoner i klimagassutslippene. Prinsippet går blant annet fram av Klimakonvensjonens fortale, artikkel 2 og 3.4, og ble av Brundtlandkommisjonen definert på følgende måte: ” utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov”.⁴⁷ Dog fremmer Kyotoprotokollen som helhet, med sine reduksjonsforpliktelser, prinsippet om bærekraftig utvikling. Kvotehandels forhold til prinsippet kan også forsvares fordi kvotehandel er en kostnadseffektiv måte å fremme prinsippet om bærekraftig utvikling i protokollen på.

Et bekymringsverdig element ved kvotehandel, er dets forhold til Klimakonvensjonen artikkel 3.1. Her uttrykkes det at de utviklede landene bør gå foran i bekjempelsen av klimaproblemet. Det er hevdet at dette prinsippet blir tilsidesatt ved internasjonal kvotehandel,⁴⁸ og dermed underbygger Annex I-landenes forpliktelser. Kvotehandel gir de utviklede landene en mulighet til å kjøpe kvoter i stedet for å faktisk foreta reduksjoner innenlands. Hvis prinsippet blir tilsidesatt, vil både Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen kunne miste sin legitimitet. Spørsmålet her blir om supplementaritetsprinsippet kan avhjelpe dette problemet? I alle fall bør det kunne begrense problemet i noen grad, avhengig av hva Annex I-landene legger i prinsippet og hvordan det overholdes i praksis. I denne sammenheng har EUs forslag om å tallfeste kravet noe for seg. Dette kommer jeg nærmere inn på i kapittel 5 om supplementaritetsprinsippet.

3.4.3 Vurdering av kvotehandel

Det er mange negative sider ved kvotehandel. Disse er dog mer usikre enn de positive. Hva som faktisk skjer med varmluftsproblematikken er usikkert. Likeså er det usikkert i hvilken grad Annex I-landene faktisk tar i bruk kvotehandel. Hvis det blir kjøpt mange

⁴⁷ Our common future 1987, s. 42

⁴⁸ Grubb et al, s. 217-219

varmluftskvoter, og mange rike land kjøper seg ut av forpliktelsene sine uten å foreta så mange tiltak innenlands, kan Kyotoprotokollen miste sin legitimitet. Den blir redusert til bare å være en avtale på papiret som faktisk ikke fører til noen miljøgunstige resultater. Marrakesh Akkordene angir at miljøintegritet⁴⁹ skal oppnås ved gode regler og retningslinjer for mekanismene. De reglene og retningslinjene som er gitt i Marrakesh Akkordene, skal altså forhindre i noen grad, at bruken av kvotehandel fører til at det ikke blir faktiske reduksjoner i utslippene. Supplementaritetsprinsippet skal også begrense dette noe, men det meste avhenger av hvor moralsk forpliktet landene føler seg. Slik jeg ser det kan verken reglene og retningslinjene eller supplementaritetsprinsippet sikre at kvotehandelen ikke blir misbrukt⁵⁰. Dog er det nok mange land som virkelig ønsker å redusere utslippene sine, og virkelig har miljøets beste i tankene når valgene treffes.

Etter min mening er argumentet om at Kyotoprotokollen kanskje ikke hadde blitt noe av uten kvotehandelsreglen, et veldig viktig argument. I følge IPCC bør de globale utslippene reduseres med 50-80 prosent i løpet av de neste 50 årene. Selv om Kyotoprotokollens mål bare er en global reduksjon på 5 prosent, er det likevel et første steg på veien. Statene har nå blitt mer oppmerksom på miljøproblemet, og er forhåpentligvis villige til å tøye seg lenger og lenger med hensyn til å forplikte seg. Derfor er det svært viktig at Kyotoprotokollen kom i stand. Slik sett vil en avveining av argumentene vise at kvotehandelen er en positiv del av protokollen. Det er bare å håpe at hvert enkelt land med reduksjonsforpliktelser føler seg så moralsk forpliktet, at det ikke bruker alle åpningene som er for å betale for utslippene sine.

⁴⁹“Environmental integrity” er et begrep jeg har lest mange ganger, både i Marrakech Akkordene og i juridisk litteratur. Det har vært umulig å finne en definisjon av hva som ligger i uttrykket. Slik jeg forstår det ut i fra de forskjellige kontekstene, betyr det i relasjon til de fleksible mekanismene (her kvotehandel) i hvilken grad de er i stand til å oppnå faktiske reduksjoner.

⁵⁰ Mer om dette i punkt 5.8

3.4.4 Positive og negative sider ved det norske kvotehandelssystemet

Den tidlige oppstarten med det norske kvotesystemet i 2005 vil gi nyttige erfaringer⁵¹ med kvotehandel frem mot forpliktelsesperiodene i Kyotoprotokollen. Det norske kvotehandelssystemet skal i størst mulig grad være i samsvar med EUs system⁵², også når det gjelder elementer som rapportering, sanksjoner og registre. Fordelen med et noenlunde tilsvarende system, er at det antas å gjøre det lettere for EU å kunne godta en norsk tilknytning gjennom direktivets artikkel 25. Videre vil veien til et større europeisk system og senere et globalt system være kortere.

En negativ side ved klimakvoteloven som har sin bakgrunn i tilknytningen til EUs kvotedirektiv, er at store deler av den norske industrien unntas. Bondevik II-regjeringens klimamelding gjorde det klart at CO₂-avgiften fra 1991 skulle opprettholdes og at det skulle etableres et kvotesystem med kvoteplikt for utslippskilder som ikke har CO₂-avgift. Grunnen til at CO₂-avgiften er ønskelig å beholde, er at den bringer inn store summer til statskassen. Prosessindustrien er unntatt fra kvoteplikt av hensyn til at de skal ha like konkurransevilkår som konkurrerende industri i Europa.⁵³ Selv om argumentene for å beholde CO₂-avgiften og for å unnta prosessindustrien fra kvotesystemet er gode, resulterer det likevel i et fragmentert system i tre deler.⁵⁴ Et slikt system kan føre til ulike priser, og igjen resultere i forskjellsbehandling. Utslipp av klimagasser som omfattes av avgift vil nok være noe dyrere enn utslipp som blir kvotepliktige. CO₂-avgiften ligger på knappe 200 kr per tonn CO₂.⁵⁵ Kvoteprisen har steget fra 7 euro i utgangspunktet til nesten 20 euro i mai 2005. Dette tilsvarer ca. 160 norske kroner. Når det gjelder kostnadene til prosessindustrien er det usikkert. En annen side ved å ha et fragmentert system er at det blir dyrt og byråkratisk å administrere. Uheldig er det også at det blir vanskeligere for

⁵¹ Cicerone nr. 1 2005: "Kvotehandel og norsk klimapolitikk", s. 10

⁵² Ot.prp. nr. 13 (2004-2005), 37

⁵³ Ibid, s. 22

⁵⁴ Cicerone nr. 1 2005: "Kvotehandel og norsk klimapolitikk", s 10-11

⁵⁵ Ibid, s. 10

allmennheten å få fullt innsyn og forståelse av systemet.⁵⁶ Alle kvotene skal tildeles vederlagsfritt. I EU direktivet er det en åpning for å auksjonere bort opp til 5 % av kvotene. Denne muligheten har Norge ikke benyttet seg av. En negativ side ved dette er at vi går glipp av verdifull erfaring. Auksjonering er også mer fleksibelt, og kunne ha lettet overgangen til kvotehandel under Kyotoprotokollen. En annen sak er at vederlagsfri tildeling bryter med prinsippet om at forurenseren skal betale for utslippene.⁵⁷ Dette er et prinsipp som ikke har kommet til uttrykk verken i Klimakonvensjonen eller i Kyotoprotokollen. Bugge⁵⁸ mener bakgrunnen for det ligger i at både utviklingslandene og landene i Øst-Europa har behov for å få økonomisk bistand til å løse miljøoppgavene. Siden det er industrilandene som forårsaker klimaproblemene⁵⁹, kan det ses som et riktig utslag av at forurenseren skal betale at det er disse landene som tar regningen. Om prinsippet kan det generelt sies at det er vagt og vanskelig å definere. Sin opprinnelse har prinsippet i OECD-rekommendasjoner fra begynnelsen av 1970-årene.⁶⁰ Det har flere ulike tolkninger, hvor det kan ses på som et økonomisk effektivitetsprinsipp, som et rettslig prinsipp for rimelig og rettferdig fordeling av kostnader og som et internasjonalt harmoniseringsprinsipp med sikte på å unngå konkurransevridding.⁶¹ Både en vid og en snever tolkning har vært gitt av prinsippet, hvor Norge har gått inn for en vid anvendelse av det.⁶² Det innebærer at forurenseren ikke bare må dekke utgiftene til rensetiltak, men også de samfunnsøkonomiske kostnader som påløper ved restutslippet etter utførte rensetiltak.⁶³ Forurenseren skal betale prinsippet er i norsk rett lovfestet i forurensningsloven⁶⁴ § 2 nr.5. Da prinsippet er lovfestet i norsk rett og landet har gått inn for en vid tolkning av prinsippet, kan det synes rart at Stortinget har valgt vederlagsfri tildeling dersom det bryter

⁵⁶Cicerone nr. 1 2005: "Kvotehandel og norsk klimapolitikk", s. 10-11

⁵⁷ Ibid, s.11

⁵⁸ Bugge 1997, s. 190

⁵⁹ Historisk sett de som har stått for det meste av utslippene av klimagasser

⁶⁰ NOU 2000:1, kap.6

⁶¹ Bugge 1997, s. 181

⁶² St.meld. nr. 44 (1975-76), s.32

⁶³ Backer 1999, s. 67

⁶⁴ av 13. mars 1981 nr.6

med prinsippet. Bugge antyder at prinsippet kan fravikes i visse tilfeller hvor sterke grunner gjør seg gjeldende.⁶⁵ Regjeringen⁶⁶ begrunner valget av vederlagsfri tildeling for perioden 2005-2007 med ønske om et kvotesystem som ikke gir nedleggelser og som ikke ville ha kommet som resultat av kvotesystemet for 2008- 2012. Om det her foreligger sterke grunner går jeg ikke nærmere inn på. Det kan nevnes at prinsippet også er tatt opp i EF-traktaten artikkel 174 nr.2. EUs kvotedirektiv foreskriver også vederlagsfri tildeling, men åpner for auksjonering opp til 5 prosent.

Samlet sett er det mye å utstette på det norske kvotesystemet. På den annen side er det viktig å veie argumentene og ikke bare telle de opp mot hverandre. Den viktigste siden er det faktum at vi har et system som er oppe og går allerede i 2005, tre år før den første forpliktelsesperioden etter Kyotoprotokollen. Et annet viktig og vektig argument er at Klimakvoteloven i stor grad er tilpasset EUs kvotesystem, men med noen nasjonale tilpasninger. For at det skal ha noe for seg å sette i gang med dette, er det et poeng at virkeområdet skal bli størst mulig og så kostnadseffektivt som mulig. Dermed er det viktig å tilrettelegge i størst mulig grad for dette, både for at det skal bli et størst mulig europeisk system og senere et globalt system.

4 Sammenhengen mellom de forskjellige kvotehandelssystemene

Per dags dato er det ett internasjonalt kvotehandelssystem som er trådt i kraft, og det er den internasjonale kvotehandelen etter Kyotoprotokollen artikkel. 17, som starter i januar 2008. Det norske kvotehandelssystemet er et typisk eksempel på et nasjonalt kvotehandelssystem. EUs kvotehandelssystem faller derimot litt imellom. Dette systemet er et sett nasjonale systemer (ett i hvert av EUs medlemsland) som er koblet sammen til et felles system som

⁶⁵ Bugge 1997, s. 188

⁶⁶ Ot.prp. nr. 33 (2004-2005), s. 50

styres av EUs organer. EU har tatt på seg felles forpliktelser i Kyotoprotokollen⁶⁷ hvor de samlet skal redusere utslippene sine med 8 % i forhold til 1990 nivå i perioden 2008 til 2012. Da EU har påtatt seg en felles forpliktelse, vil det være naturlig å se EUs kvotehandelssystem som et nasjonalt system. Dette er et tiltak som er satt i gang disse landene i mellom for å klare forpliktelsene etter Kyotoprotokollen. Dog kan det være riktigere å kalle EUs kvotehandelssystem for et regionalt system da det gjelder for 25 medlemsland.

4.1 Sammenhengen mellom det norske og det internasjonale kvotehandelssystemet

Norges kvotehandelssystem er et rent nasjonalt system, og er et av våre innenlandske tiltak for å nå reduksjonsforpliktelsene i Kyotoprotokollen. Norge har derfor på den ene siden internasjonale forpliktelser som vi må forholde oss til. Marrakesh Akkordene setter noen minimumskriterier som må være oppfylt for at Norge (og alle andre Annex I-land) skal kunne delta på det internasjonale kvotehandelsmarkedet. For å kunne overdra eller erverve kvoter, må vi fylle kravene til deltakelse.⁶⁸ Disse kravene er:

- landet må være part til Kyotoprotokollen
- landet må ha regnet ut og registrert sin tildelte kvote (AA)
- landet må ha et nasjonalt system for å beregne utslippene av drivhusgasser
- landet må ha et nasjonalt register på plass
- landet må årlig ha fremlagt de siste drivhusgasslagrene
- landet må fremlegge den nødvendige tilleggsinformasjonen i tilknytning til sine tildelte kvoter, som krevd i art. 7.

Disse kravene må være på plass til forskjellige tider, men mye av informasjonen må være gitt innen 1. januar 2007. Dersom kravene ikke er oppfylt innen den gitte datoen, vil bruken av de fleksible mekanismene kunne bli begrenset.

⁶⁷ Jfr. Bobleregelen i Kyotoprotokollen artikkel 4

⁶⁸ Marrakesh Akkordene, vedlegg til Decision 18/CP.7, para.2

I tillegg er Norge (og andre Annex I-land) forpliktet til å inneha en reservebeholdning av kvoter. I følge Marrakesh Akkordene⁶⁹ skal:

”Each Party included in Annex I [shall] maintain, in its national registry, a commitment period reserve which should not drop below 90 per cent of the Party’s assigned amount calculated pursuant to Article 3, paragraphs 7 and 8, of the Kyoto Protocol, or 100 per cent of five times its most recently reviewed inventory, whichever is lowest.”

Grunnen til at Marrakesh Akkordene oppstiller en slik regel er for å hindre overselging av kvoter, slik at landet ikke klarer å nå sine forpliktelser. Akkordene angir også at en part ikke må foreta en overføring som kan føre til at denne beholdningen blir lavere enn påkrevd.⁷⁰

Kyotoprotokollen artikkel 17 fastslår at:”The Parties included in Annex B may participate in emission trading...”.⁷¹ Det er kun stater som er parter til protokollen. En språklig tolkning av Kyotoprotokollen artikkel 17 tilsier at det bare er myndighetene i hvert enkelt Annex B-land som kan delta i kvotehandel. Marrakesh Akkordene angir at de statene som gir tillatelse til at legale enheter overfører og/eller erverver under artikkel 17, skal være ansvarlige. En tolkning av dette tilsier at det ikke bare er stater som kan delta i kvotehandel, men også legale enheter. Det kan med andre ord handles på to nivåer, enten mellom stater eller mellom legale enheter. I Norge kan derfor, for eksempel staten velge om den vil la legale enheter få delta på det internasjonale kvotemarkedet. Det er heller ingenting i veien for at både myndighetene og legale enheter deltar. På statsnivået vil det foregå en utveksling av en del av den tildelte kvoten (AA). Denne delen representerer en del av en suveren forpliktelse, som blir overført fra en stat til en annen i samsvar med

⁶⁹Marrakesh Akkordene, Decision 18/CP.7, para. 6

⁷⁰Ibid, para. 8

⁷¹ Marrakesh Akkordene bruker ikke termen handel, men i stedet overføre og/eller erverv (Decision 18/CP.7, para. 5)

reglene som er utformet under Kyotoprotokollen artikkel 17. Kvoter (quotas) brukes på dette nivået. På det andre nivået foregår det en utveksling mellom legale enheter. Til forskjell fra det første nivået foreligger det ikke her en direkte eiendomsrett eller utveksling av den tildelte kvoten (AA). Dette nivået kan i stedet beskrives som et ”cap and trade” system som er utviklet på det nasjonale nivået av individuelle medlemsland. Disse systemene knyttes så sammen gjennom en internasjonal avtale, altså Kyotoprotokollen. Det er myndighetene i den aktuelle staten som deler ut tillatelser (permits) tilsvarende noe eller alle kvotene under taket. Taket vil i denne sammenheng tilsvare den individuelle forpliktelsen i Annex B til Kyotoprotokollen. De enhetene som får en tillatelse må altså ha en kvotebeholdning som tilsvarer deres utslipp, og kan regulere denne beholdningen med kjøp og salg av kvoter ut fra behovet. For at en kvote skal kunne krysse en stats grense, er det nødvendig at myndighetene i de aktuelle statene gjensidig godkjenner kvotene som er utstedt i de nasjonale systemene⁷².⁷³ En stats mulighet til å inkludere legale enheter gjør systemet veldig komplisert. Det blir et omstendelig system, som er vanskelig å administrere og vanskelig å forstå for mange. For små bedrifter som ønsker å delta på det internasjonale markedet, og som har fått en slik tillatelse av landets myndigheter, vil kunne få problemer med å sette seg inn i regelverket, både et nasjonalt og et internasjonalt. Det internasjonale regelverket når det gjelder kvotehandel er i seg selv fragmentert. En annen ting er at når det er opp til hver enkelt stat om den vil involvere bedrifter i landet, kan det føre til at bedrifter i forskjellige land får ulike konkurransevilkår. Når kvotehandel blir delegert til legale enheter, vil det stilles andre krav til institusjoner og lovverk, noe det i mange land vil ta flere år å få etablert.⁷⁴ Klimakonvensjonen artikkel 3.5 gir uttrykk for at tiltak som treffes for å bekjempe klimaendring ikke bør utgjøre et virkemiddel for vilkårlig eller uberettiget diskriminering eller en skjult hindring for den internasjonale handel. Dersom mange land vil få problemer med å etablere de institusjoner og lovverk som kreves, kan det stilles spørsmål ved om ikke disse problemene kan komme på kant med prinsippet i Klimakonvensjonen artikkel 3.5. En markedsstyrt mekanisme som handel med fritt

⁷² Se f.eks klimaforskriften § 3-7: Norges anerkjennelse av kvoter utstedt i EU

⁷³ Werksman 1998, s. 80

⁷⁴ NOU 2000: 1, kap. 5

omstøttelige utslippskvoter, vil også kunne favorisere de pengesterke bedriftene. Dermed vil de pengesterke bedriftene sitte med flest utslippskvoter. Satt på spissen kan dette føre til en viss markedsdominans av store bedrifter.

Selv om legale enheter kan delta i kvotehandel, er det dog staten som innehar utslippsretten, og som er ansvarlig for at forpliktelsene etter protokollen overholdes.⁷⁵ Staten er også ansvarlig for til enhver tid å ha en oppdatert liste over hvem som er gitt tillatelse til å delta på det internasjonale kvotemarkedet. På det nasjonale nivået er det derimot kun bedrifter og virksomheter som er deltakere. Siden Norge har valgt å etablere et slikt system, vil det være naturlig å la disse få delta på det internasjonale markedet når det starter opp i 2008.

Det norske kvotesystemet etter klimakvoteloven har en levetid fra 1.januar 2005 til 31.desember 2007. Et så kortsiktig, lovfestet system kan være ugunstig for den enkelte bedrift. For mange vil det dermed være vanskelig med en langsiktig planlegging, når det er usikkert hva som skjer nasjonalt etter 2007. 1.januar 2008 starter det internasjonale kvotesystemet etter Kyotoprotokollen opp. Systemene er derfor på det nåværende tidspunkt ikke overlappende. Et nasjonalt kvotehandelssystem etter klimakvoteloven kommer nok også til å eksistere etter 2007⁷⁶, men på grunn av Kyotoprotokollens inntreden bør det gjøres forandringer. Slike forandringer er for eksempel utvidelse av antall gasser og sektorer. Det er allerede lagt vekt på at det nasjonale systemet for kvotehandel i Norge skal tilpasses Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen. Spesielt har en slik tilpassning blitt gjort når det gjelder bruk av utslippsenheter fra Kyoto-mekanismene og når det gjelder etablering av et kvoteregister.⁷⁷

Formålet med det nasjonale kvotesystemet i Norge er, som nevnt, å begrense utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv måte. Siden Norge ikke har noen absolutt

⁷⁵ Marrakesh Akkordene, Decision 18/CP.7, para. 5

⁷⁶ Om vi har et nasjonalt kvotehandelssystem etter 2007 vil avhenge av hva den nye regjeringen ønsker

⁷⁷ Innst. O. nr. 33 (2004-2005), s.1

klimaforpliktelse for perioden 2005-2007, vil målsettingen om klimagassreduksjoner i kvotesystemet for denne perioden ta utgangspunkt i behovet for reduksjoner i forhold til utslippsforpliktelsen under protokollen.⁷⁸ Systemene henger nært sammen i den forstand at det nasjonale systemet ble satt i gang som et tiltak med tanke på å nå forpliktelsene i det internasjonale. Likeledes har det ved utformingen blitt tatt hensyn til kravene under protokollen, slik at overgangen vil bli enklere.

I Norge er det nå delt ut 20,5 millioner kvoter for perioden 2005-2007, fordelt på 51 bedrifter. Dette er det totale taket som er satt på utslipp av CO₂ i perioden i Norge. Taket er satt med bakgrunn i Norges internasjonale forpliktelser (som formålet tilsier), det vil si å redusere i forhold til hvor mange kvoter det var søkt om. En reduksjon på 5 prosent er foretatt i forhold til det bedriftene søkte om. Disse bedriftene kan velge hvilke tiltak de vil sette i gang for ikke å gå over den utslippstillatelsen de har mottatt. De kan redusere utslippene sine ved for eksempel å utvikle ny teknologi som er CO₂ besparende, eller de kan benytte Kyoto-mekanismene. Et problem med slike omsettelige utslippskvoter er at de kan gi inntrykk av at å slippe ut forurensende gasser tilvarende den mengden utslippstillatelsen gir er lovlig. Et slikt virkemiddel vil derfor virke lite moraliserende i forhold til utslipp av forurensende gasser. Marrakesh Akkordene presiserer dog at Kyotoprotokollen ikke gir noen Annex I-land en rett eller rettighet til utslipp. Forurensningsloven⁷⁹ setter også som utgangspunkt at forurensning er forbudt. De omsettelige utslippskvotenes forhold til legalitetsprinsippet⁸⁰ kan også være noe problematisk. I følge Backer⁸¹ er ikke miljøretten noe sted for et strengt legalitetsprinsipp fordi det lett kunne bety at langsiktige fellesinteresser ble priggitt til fordel for enkeltpersoners kortsiktige interesser. Spørsmålet er om et redusert legalitetsprinsipp burde

⁷⁸ Innst. O. nr. 33 (2004-2005), s. 2

⁷⁹ av 13 mars 1981 nr. 6, § 7

⁸⁰ Med legalitetsprinsippet menes at det offentlige må ha lovhjemmel for å gripe inn i borgernes rettsfære (den tradisjonelle tilnærmingen), se Backer 1999, s. 118-119, Echoff/Smith 2003 s. 309 flg

⁸¹ 1999, s. 119

få anvendelse på omsettelige utslippskvoter. I dette tilfellet vil jo virkningen faktisk være motsatt. Det bør derfor gjelde et strengt legalitetsprinsipp, nettopp av hensyn til miljøet. Det internasjonale systemet fungerer etter de samme prinsippene som det nasjonale. Partene (stater) har hver sine individuelle reduksjonsmål (og et generelt som er satt for alle Annex B-landene felles), som de må forholde seg til. Likeledes er det opp til statene hva de velger å gjøre for å nå disse forpliktelsene. Det eneste som legger bånd på statene er supplementaritetsprinsippet, som jeg vil behandle nærmere under kapittel 5. Til sammenligning fungerer EU som en mellomting på dette området. I likhet med Kyotoprotokollen, setter EU systemet opp en del harmoniserende elementer som skal sikre konsekvens i medlemslandene. Slike elementer er kriterier for hva den nasjonale allokeringsplanen skal inneholde, tildelingsmetoden, kontroll, rapporteringskrav og krav til registrering.⁸² På dette området er altså EU Emission Trading System (EU ETS) på et overnasjonalt nivå. Medlemslandene er derimot selv ansvarlige for å sette et tak på sine utslipp i den nasjonale allokeringsplanen. Her er EU systemet nede på et nasjonalt nivå. Systemene fungerer stort sett på samme måte, men på forskjellige nivåer. På det nasjonale nivået er det bedriftene som er aktørene, og staten har ansvaret for håndhevingen, tildelingen og lignende. På det internasjonale nivået er det i utgangspunktet statene som er aktørene, mens det er opprettede organer som har ansvaret for håndhevingen⁸³. EU ligger på noen områder i en mellomposisjon, men generelt kan det sies at det internasjonale systemet ligger et nivå høyere enn det nasjonale.

4.2 Sammenhengen mellom det norske og det europeiske kvotehandelssystemet

Norge har ikke bare de internasjonale forpliktelsene å forholde seg til. Da vi har et ønske om å knytte oss til det europeiske kvotehandelssystemet, må vi ta hensyn til utformingen av EU ETS for at en tilknytning skal kunne skje på en mest mulig enkel måte. Bakgrunnen for dette ønsket er at det er kostnadseffektivt og vil skape en felles pris på kvoter. Dessuten vil

⁸² Stowell 2005, s. 121

⁸³ Håndhevingssystemet vil behandles i punkt 5.6

vi få like konkurransevilkår som bedriftene i EU og markedet vil bli større.⁸⁴ Direktivet artikkel 25 åpner for at Norge kan knytte seg til EUs kvotehandelssystem. EUs krav for at et nasjonalt system skal knyttes sammen med det europeiske kan deles i to kategorier⁸⁵. Den første kategorien utgjør de viktigste kriteriene, som er kvaliteten på reglene om kontroll og rapportering, sanksjonsnivået, gyldighetstid, registreringssystem som faller innenfor Kyotoprotokollens krav til et slikt system, type og hvor strenge utslippsmålene er og at den private sektoren lager et marked uten statlig inngripen. De mindre viktige kriteriene er hvilke sektorer og gasser som omfattes, handelsperioder, tildelingsmetode og direkte vs. indirekte utslippstilnærminger. Klimakvoteloven har, som behandlet under punkt 3.3.2 og 3.4.4, blitt utformet med tanke på en slik tilknytning til EU ETS.

Det som anses som de viktigste punktene for Norge når det gjelder en tilknytning til EU⁸⁶, er for det første omfanget. Vedlegg I til kvotedirektivet regulerer omfanget. Her er petroleumssektoren inntatt. Norge må ved en eventuell tilknytning inkludere denne, med mindre vi får unntak for denne bestemmelsen. Det andre punktet som vil få spesiell betydning for Norge er tildelingen av kvoter (artikkel 10). Kvotedirektivet krever at minst 90 prosent av kvotene skal tildeles gratis fra 2008. Her kan eventuelt Norge også søke om å bli unntatt. Det tredje punktet gjelder antall sektorer og gasser. Norge kan inkludere de sektorene og gassene de ønsker, men EU stiller visse krav til metode for registrering som de må godkjenne. For det fjerde legger EU noen føringer for bruken av mekanismene.⁸⁷ Taket på bruken av mekanismene kan eventuelt bli problematisk. Norge vil selv sette taket, men det vil måtte vurderes av EFTA-organene, såfremt tilknytningen blir gjennom EØS-avtalen. Hvis et slikt tak blir høyt vil det ikke få noen betydning for de norske bedriftene i praksis. For det sjette vil det måtte tas hensyn til noen spesielle krav som for eksempel gjelder skogprosjekter og atomkraftverk⁸⁸

⁸⁴ Ot.prp. nr.13 (2004-2005), s. 37

⁸⁵ Stowell 2005, s. 215

⁸⁶ Jfr. samtale med Peer Stiansen i Miljøverndepartementet, 10.10.05

⁸⁷ Jfr. mekanismedirektivet art. 11a og 30

⁸⁸ Jfr. mekanismedirektivet art. 3 (a) og (b)

EU ETS er et system hvor aktørene er medlemslandene, men medlemslandene fordeler kvotene videre ned til bedriftsnivå. I følge EUs kvotedirektiv artikkel 12 skal medlemslandene påse at EU-kvoter skal kunne overføres mellom personer i Unionen og mellom personer i tredjeland hvor disse kvotene er gjensidig godkjent etter prosedyren i artikkel 25. Direktivet artikkel 3 (g) definerer en person som enhver naturlige eller juridiske person. I tillegg regulerer direktivet og de nasjonale lovene i de enkelte medlemslandene kun utslipp fra virksomheter. På sett og vis er EU ETS derfor et system både på statsnivå og på bedriftsnivå.

I motsetning til klimakvoteloven, rekker EUs kvotedirektiv over en lengre periode. Perioden fra 2005-2007 regnes som en læringsfase. De neste periodene vil hver bestå av fem år. Den første starter i 2008.

Kvotedirektivet artikkel 4 krever at en bedrift som skal slippe ut CO₂ må ha en utslippstillatelse. Det er bare de virksomhetene som har en utslippstillatelse som får utdelt EU-kvoter (allowances). Slik er systemet også etter klimakvoteloven (§ 5).

Utslippstillatelsen kan ikke overføres, det kan kvotene. Selv om bedriften ikke har fått tildelt kvoter, kan den på lik linje med andre bedrifter kjøpe kvoter.⁸⁹ En EU-kvote (allowance) er definert i EU direktivet artikkel 3 (a) som: "an allowance to emit one tonne of carbon dioxide equivalent during a specified period..." Alle Kyotoenhetene (AAU, ERU, CER og RMU) er også lik et metrisk tonn av CO₂-ekvivalenter. AAUs og RMUs er ikke tatt inn i EU ETS, og det er usikkert om transaksjonen basert på Kyoto-reduksjonsenheter kan foretas.⁹⁰ CERs kan brukes fra 2005 og ERUs fra 2008.⁹¹ Disse enhetene kan bare benyttes opp til en viss prosent.⁹² Ved overføring av EU-kvoter fra 2008 vil det følge et likt antall kvoter som er gyldige under Kyotoprotokollen. Rent teknisk vil

⁸⁹ se f.eks Ot.prp. nr. 13 (2004-2005), s. 11

⁹⁰ Stowell 2005, s. 113

⁹¹ Jfr. mekanismedirektivet (5)

⁹² Nærmere om dette i avsnitt 5.10

dette skje ved at kvotene som tildeles vil være merket både med identifikasjonskoder som viser at de er EU-kvoter, og koder som viser at de er gyldige under protokollen. Disse vil registreres i et elektronisk register. Et slikt register er opprettet både under Kyoto, og i EU. Dette er avanserte registre, hvor kvoten også vil være merket med sin opprinnelse. Overføring av kvoter mellom to bedrifter i ulike land vil dermed simultant bety at det overføres kvoter mellom de to landene. Slik simultanoverføring vil imidlertid bare kunne finne sted hvis begge parter som er involvert i handelen, oppfyller kravene for å delta i kvotehandel under protokollen.⁹³ En kvotes identifikasjonskode vil for eksempel kunne se ut som følger: SWE AAU 00001 EUA 00001. EU-kvoter vil alltid også være Kyoto-kvoter, men Kyoto-kvoter vil ikke alltid være EU-kvoter. I det norske kvotehandelssystemet i klimakvoteloven, vil Regjeringen for 2005-2007 anerkjenne kvoter utstedt i EU⁹⁴ og på nærmere vilkår sertifiserte utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen⁹⁵ til oppgjør i forhold til kvoteplikten i det norske systemet. Etter 2008 vil en eventuell⁹⁶ kvote utstedt i Norge være tilsvarende en EU-kvote, det vil si med en identifikasjonskode som viser at den er gyldig som Kyoto-kvote og som norsk kvote.

Sammenfatningsvis kan det sies at systemene henger nøye sammen og følger de samme prinsippene i store trekk. Forskjellen er grovt sett at de opererer på ulike nivåer. Hvordan de faktisk skal fungere sammen eller parallelt fra 2008 er det usikkerhet om. Norge bør for eksempel gjøre forandringer i det nasjonale systemet fra 2008, men det nasjonale kvotehandelssystemet er kun et innenlands tiltak Norge har satt i gang. Dermed er det ikke nødvendig å gjøre forandringer i det nasjonale systemet. Hvis Norge beholder et nasjonalt kvotehandelssystem med bare CO₂ er det ingenting i veien for det, selv Kyotoprotokollen omfatter fem gasser i tillegg til CO₂. I et slikt tilfelle, må Norge sette i gang andre tiltak for å redusere utslippene av de andre gassene. Systemene vil da eksistere parallelt, men ikke gå over i hverandre. Slik vil det også bli med det europeiske systemet.

⁹³ Ot.prp.nr.13 (2004-2005), s.34-35

⁹⁴ Klimaforskriften § 3-7

⁹⁵ Klimaforskriften § 3-8

⁹⁶ avhengig av om det faktisk er et nasjonalt kvotehandelssystem etter 2007 i Norge

Men skal det norske systemet, sammen med det europeiske og andre nasjonale systemer sammen bli et internasjonalt system, må det gjøres slike forandringer som for eksempel å inkludere de seks gassene som omfattes av Kyotoprotokollen. Hva som skjer er et politisk spørsmål som må avklares innen 2008.

5 Kravet om at kvotehandel bare skal være et supplement til innenlandske tiltak

5.1 Supplementaritetsprinsippets innhold

Med supplementaritetsprinsippet menes i hvilken grad partene til Kyotoprotokollen kan bruke de fleksible mekanismene, som for eksempel kvotehandel, i forhold til innenlandske tiltak for å nå reduksjonsforpliktelsene (QELRC). Det vil si at en part skal sette i gang nasjonale utslipps tiltak, og ikke møte forpliktelsene bare ved å kjøpe reduksjoner fra andre.⁹⁷

Prinsippet kommer til uttrykk i Kyotoprotokollen art.17, og lyder som følger: "Any such trading shall be supplemental to domestic actions for the purpose of meeting quantified emission limitation and reduction commitments under that Article" (refererer seg til artikkel 3). Det er derfor ingen offisiell definisjon av supplementaritetsprinsippet, da det har vært veldig omtvistet under forhandlingene. De industrialiserte landene har vært pådrivere for at det skal være mulig å gjennomføre tiltak utenlands i større grad enn det utviklingslandene ønsker. Utviklingslandene ønsker ikke at de rike landene skal kunne kjøpe seg ut av problemene og ikke selv redusere utslippene. Dog er nok utviklingslandene mer opptatt av spørsmålene rundt pengeoverføringer og overføring av teknologi fra de industrialiserte landene. Det har også vært sterke uenigheter de industrialiserte landene imellom, med EU og USA i spissen. Dette illustrerer problemene rundt prinsippet. Det er veldig vagt, og det er et spørsmål om det er en grense, og i tilfellet hvor den grensen går.

⁹⁷Malvik og Westskog, Cicero Working Paper 2001:3, s.11

5.2 Forhandlingsprosessen frem til partskonferanse seks

Under forhandlingene var det store uenigheter mellom de forhandlende parter, både når det gjaldt kvotehandel og supplementaritetsprinsippet. Kvotehandel ble som en av flere fleksible mekanismer foreslått av USA. De argumenterte med sine positive erfaringer med kvotehandel og at det ville være svært kostnadseffektivt.⁹⁸ Flere land mente derimot at en internasjonal kvotehandel ville favorisere de rike landene. EU med venner så på USAs forslag som en måte å kjøpe seg ut av å måtte foreta tiltak innenlands. Den nederlandske miljøvernministeren ga uttrykk for at EU insisterte på at bruken av kvotehandel måtte begrenses for å sikre at innenlandske tiltak utgjorde den største delen av tiltakene.⁹⁹

Det var ikke før de siste to dagene i forhandlingene at partene kom med realistiske kompromisser. USA forpliktet seg til høyere reduksjonsforpliktelser enn opprinnelig foreslått. Deres reduksjonsforpliktelser ble 7 %, mens EU forpliktet seg i felleskap til å redusere 8 % mellom 2008 og 2012. Til gjengjeld fikk USA gjennom sitt forslag om å inkludere seks gasser i stedet for tre gasser som EU foreslo. Å inkludere seks gasser utgjorde også en form for fleksibel mekanisme. USA ønsket også å inkludere utviklingslandene i felles gjennomføring og kvotehandel, men måtte oppgi dette da de møtte sterk motstand fra disse landene. I ”siste sekund” ble et kompromiss utferdiget, og artikkel 17 kom med i protokollen.¹⁰⁰ Nærmere utferdigelse om prinsippene skulle fremforhandles senere. Den moralske siden ved kvotehandel var fortsatt usikker. Tysklands miljøvernminister mente at minst 50 prosent av de industrialiserte landenes utslippsreduksjoner måtte komme fra innenlandske tiltak.¹⁰¹ Dette forslaget ble godt mottatt

⁹⁸ International Environmental Reporter, Vol. 20 No. 11, 28. mai 1997, s. 508

⁹⁹ International Environmental Reporter, Vol. 20 No. 13, 25. juni 1997, s. 608

¹⁰⁰ Cass 2005, s. 45-46

¹⁰¹ International Environment Reporter, vol. 21, No. 13, 4. februar 1998, s. 127

innen EU, men USA gikk sterkt imot det da det var sannsynlig at de ikke ville klare sine utslippsforpliktelser kun ved innenlandske tiltak.

Selv etter Kyotoforhandlingene sto EU på sitt. De mente at det måtte settes et tak på bruken av kvotehandel, slik at innenlandske tiltak ville være den primære måten å møte forpliktelsene på.

Det sterke skille mellom USA og EU med hensyn til kvotehandel økte under forhandlingene i Bonn, juni 1998. Her foreslo EU å sette et tak på bruken av kvotehandel. USA argumenterte med at et slikt tak ville underbygge mulighetene til å minimalisere kostnadene.¹⁰² USA mente også at hensynene bak deres ønske om en vid bruk av kvotehandel, var de samme som lå bak EUs bobledannelse. Med amerikanske øyne var denne bobledannelsen en form for kvotehandel.¹⁰³

Innen september 1998 innså flere av EUs medlemsland at det var behov for kvotehandel. I 1999 utformet EU en komplisert formel for hvor mye de fleksible mekanismene kunne brukes. Sverige og Nederland gikk mot denne formelen da de mente at den ville legge betydelig bånd på deres økonomi. Dermed måtte EUs medlemsland inngå et kompromiss som gikk ut på at landene kunne benytte de fleksible mekanismene opp til 50 % av deres reduksjonsforpliktelser.¹⁰⁴

5.3 Forhandlingene

5.3.1 COP6- del 1: Haag (13-26.november 2000)

Supplementaritet var ett av de store stridsspørsmålene i Haag. Da forhandlingene ikke førte til resultater i løpet av den andre uken, la COP6-president Jan Pronk frem et

¹⁰² Cass 2005, s. 49

¹⁰³ I.c.

¹⁰⁴ Ibid, s. 50-51

kompromissforslag. Når det gjelder supplementaritetsprinsippet gikk forslaget ut på at landene i hovedsak skulle nå sine Kyotomål gjennom innenlandske tiltak, og at oppfyllelse av kravet skulle vurderes ut i fra kvalitativ og kvantitativ informasjon skaffet gjennom nasjonal rapportering. Det var under forhandlingen et sprikende syn på hvordan supplementaritetsprinsippet skulle anvendes. EU og paraplygruppen sto fortsatt langt fra hverandre. EU foreslo igjen at minst halvparten av utslippene skulle reduseres ved innenlandske tiltak. Paraplygruppen (Australia, Canada, Island, Japan, New Zealand, Norge, Ukraina, Russland og USA) gikk imot dette. Deres forslag lå nær opp til Pronks forslag. De fleste utviklingslandene støttet imidlertid EUs forslag. G77/Kina ønsket å sette en avgift på bruken av de tre Kyotomekanismene, noe industrilandene gikk imot. Da det var umulig å komme til noen enighet på denne delen av partskonferansen, ble avgjørelsen utsatt til neste møte i Bonn.

5.3.2 COP6- del 2: Bonn (16-27. juli 2000)

På denne delen av partskonferansen ble forhandlingspartene enige om følgende når det gjelder supplementaritetsprinsippet:

- Bruken av mekanismene skal være et supplement til innenlandske tiltak og innenlandske tiltak skal utgjøre en betydelig del av de tiltakene som utføres av Annex I- land for å oppfylle sine forpliktelser i Kyotoprotokollen art. 3.1
- Annex I- land skal etter art. 7 og art. 8 gi relevant informasjon om de tiltakene som er et supplement til de innenlandske tiltakene
- Denne regelen om relevant informasjon skal ta hensyn til rapportering om ”demonstrable progress”
- Compliance- kommisjonens rådgivende del skal ta seg av spørsmål rundt gjennomføringen

Resultatet ble dermed en svakere Kyotoprotokoll enn mange hadde sett for seg. Det er mer eller mindre opp til landene selv, å bestemme hvor grensen for hva som er et

supplement går. Sanksjonene ved overtredelse av denne forpliktelsen blir nok relativt mild¹⁰⁵.¹⁰⁶

Et utkast til blant annet prinsipper, karakter og omfang av mekanismene ble overført til videre behandling på den syvende partskonferansen.

5.4 Marrakesh Akkordene- Den syvende partskonferansen

Artikkel 17 i Kyotoprotokollen starter slik: "The Conference of the Parties shall define the relevant principles, modalities, rules and guidelines, in particular for verification, reporting and accountability for emission trading." På den syvende partskonferansen ble slike prinsipper og regler utferdiget. Dette var et av temaene som resulterte i Marrakesh Akkordene. Her er det forsøkt å klargjøre supplementaritetsprinsippet noe. Det ble bestemt at:¹⁰⁷

"...the use of the mechanisms shall be supplemental to domestic action and that domestic action shall thus constitute a significant element of the effort made by each Party included in Annex I to meet its quantified emission limitation and reduction commitment under article 3, paragraph 1".

Marrakesh Akkordene gir altså uttrykk for at en betydelig ("significant") del av forpliktelsene skal oppfylles ved å gjennomføre tiltak innenlands. "Significant" ble valgt til fordel for "principal" eller "primary". De to siste alternativene ble nemlig utelukket av USA da de indikerte en kvantitativ prioritet i favør av innenlandske tiltak.¹⁰⁸ Det var ikke mulig å bli enig om en mer konkret grense, derfor er innholdet i supplementaritetsprinsippet fortsatt veldig uklart. "En betydelig del" setter heller ingen

¹⁰⁵ Mer om håndhevingssystemet i punkt 5.6

¹⁰⁶ CICERO Report 2001:03: An analysis of the Bonn agreement, på s. 4

¹⁰⁷ Decision 15/CP.7, para. 7

¹⁰⁸ Yamin 2005, s.17

grense. Det meste kan fortsatt forsvares, og det kan fortsatt føre til svært forskjellig praksis i de ulike landene. En ren språklig forståelse av ordet "significant" tilsier at over 50 % av det et land er forpliktet til å redusere etter art. 3 skal gjennomføres innenlands. En slik tallfesting kan virke grei i teorien, men er problematisk i praksis. EU foreslo som nevnt en slik grense på 50 %. Grubb et al.¹⁰⁹ argumenterer med at til tross for at et slikt krav virker spesifikt, er det ganske uklart. Han stiller spørsmålet: Hva er for eksempel 50 % av New Zealand's forpliktelser, 50 % av hva? Dermed foreslår han et annet alternativ, som innebærer at et land ikke kan importere mer enn en viss prosent av et lands utgangs-QELRC. Problemet med dette alternativet er at selskaper som deltar i internasjonal kvotehandel vil kunne møte problemer fordi det kan være vanskelig å avgjøre om en handel kan overstige den fastsatte prosenten på hva som kan gjennomføres utenlands. Det må antas at slik handel vil foregå hele tiden og krysse flere landegrenser. Dermed vil det bli problematisk å holde orden på når denne grensen er oversteget. Supplementaritetsprinsippet er så vagt at Annex B-landene i prinsippet kan gjøre hva de vil med hensyn til bruken av de fleksible mekanismene. Det vil dermed bli opp til Compliance-kommisjonen å avgjøre om det er uoverensstemmelser. I praksis vil det være vanskelig å sanksjonere et land for brudd på dette prinsippet. Slik sett vil prinsippet ha liten vekt. Det er fastsatt i protokollen, og vil stå der som et krav. Derimot vil prinsippet ha en stor moralsk vekt. De fleste landene vil nok føle seg moralsk forpliktet til å foreta en betydelig del av forpliktelsene innenlands. Til tross for at det ikke er satt en kvantitativ grense på supplementaritetsprinsippet, introduserte Marrakesh Akkordene noen grenser på bruken av mekanismene. Det ble blant annet satt et tak på bruken av sink-enheter som stammer fra andre prosjekter enn "afforestation og reforestation" som hvert Annex I-land kan utstede i henhold til Kyotoprotokollen artikkel 3 (4).¹¹⁰ I tillegg er det satt et forbud mot sparing av RMU kvoter og en grense for hvor mange CER og ERU enheter som kan spares til neste forpliktelsesperiode. Denne grensen er satt til 2.5 prosent av en parts tildelte kvote for hver av disse enhetene.¹¹¹ Tilslutt satt også Marrakesh Akkordene et tak på hvor mange CER

¹⁰⁹ 1999, s. 219

¹¹⁰ Marrakesh Akkordene, Decision 19/CP.7, para. 28

¹¹¹ Ibid, para. 15 og 16

enheter fra skogprosjekter som hvert Annex I-land kan tilegne seg. Denne grensen er satt til 1 prosent av landets tildelte kvote.¹¹²

5.5 Hensynene bak supplementaritetsprinsippet

Bakgrunnen for mye av klimaproblemene ligger i industrilandenenes overforbruk av fossilt brensel. For at utviklingslandene skal få muligheten til utvikle seg og komme på et jevnere nivå med de industrialiserte landene, uten at det ødelegger miljøet, må de industrialiserte landene foreta store kutt i utslippene. Det er dermed nødvendig med tiltak innenlands som legger om produksjonen og bruken av energi. Supplementaritetsprinsippet har derfor et moralsk aspekt ved seg.¹¹³

Et annet hensyn som har kommet klart frem gjennom forhandlingene mellom partene er det politiske. Supplementaritetsprinsippet ble på sett og vis et kompromiss mellom forhandlingsblokkene. Det å prioritere innenlandske tiltak gir et sterkt signal til utviklingslandene og til landene med overgangsøkonomi om at utslippene faktisk skal reduseres i de rike industrialiserte landene.¹¹⁴

Et tredje hensyn som ligger bak det å begrense bruken av kvotehandel, er at det skal tvinge frem en omlegging og utvikling av teknologien.¹¹⁵ Dette vil gi de beste langsiktige virkningene, og en slik omlegging vil ha virkning også etter Kyotoprotokollens siste forpliktelsesperiode er over. Utvikling og omlegging av teknologi fører også til at det blir større reduksjoner i klimagassutslippene på kortere tid.

¹¹² Marrakesh Akkordene, Decision 11/CP.7, para 14

¹¹³ Jason Anderson og Rob Bradley i *Climate Change and Carbon Markets*, s. 205- 206

¹¹⁴ I.c.

¹¹⁵ I.c.

5.6 Håndhevingssystemet i Kyotoprotokollen

Kvotehandling i Kyotoprotokollen gir økonomiske incitiver til medlemslandene til å ta det i bruk. En overdreven overføring av kvoter kan derfor føre til at landet bryter sine forpliktelser etter protokollen. Kvotehandling (og de andre mekanismene) bidrar derfor til et ekstra håndhevingsproblem. Hvis ikke et slikt håndhevingssystem foreligger, vil kvotehandlingen kunne misbrukes og miste sin legitimitet. Dette vil igjen føre til at protokollens miljømessige integritet underbygges.¹¹⁶ Marrakesh Akkordene¹¹⁷ presiserer at:

”environmental integrity is to be achieved through sound modalities, rules and guidelines for the mechanisms, sound and strong principles and rules governing land use, land-use change and forestry activities, and a strong compliance regime”.

For å avgjøre om et Annex I-land overholder supplementaritetsprinsippet, må det i henhold til Kyotoprotokollen artikkel 7 fremlegges informasjon om bruken av de fleksible mekanismene og om deres innenlandske tiltak.¹¹⁸ Et ekspertpanel vil gjennomgå og evaluere denne informasjonen (art. 8).

I følge Kyotoprotokollen artikkel 7.4 skal COP/MOP vedta retningslinjer for forberedelser av denne informasjonen. Slike retningslinjer er utarbeidet i Marrakesh Akkordene. Akkordene sier også at den informasjonen som skal fremlegges i henhold til Kyotoprotokollen art. 7 skal si noe om deres ”demonstrable progress” i artikkel 3.2 i protokollen. Denne informasjonen vil også være relevant når supplementaritetsprinsippet skal avgjøres. For å avgjøre om et medlemsland er i overensstemmelse med blant annet disse rapporteringsforpliktelsene, må det foreligge et håndhevingssystem.

¹¹⁶ Yamin 2005, s. 61

¹¹⁷ Decision 15/CP. 7, para. 8

¹¹⁸ Yamin 2005, s. 17

Kyotoprotokollen artikkel 18 bestemmer at partsmøtet på sin første sesjon skal godkjenne effektive prosedyrer og mekanismer for å forholde seg til tilfeller der parter ikke overholder forpliktelsene under protokollen. Dette skal blant annet skje gjennom en utvikling av en indikativ konsekvensliste, hvor det tas hensyn til årsak, type, omfang og hyppighet av ikke-overholdelse. Slike prosedyrer og mekanismer ble vedtatt i Marrakech. Dette systemet er nok det mest avanserte håndhevingssystemet i internasjonal miljørett.¹¹⁹

I følge Marrakesh Akkordene er det den rådgivende delen av Compliance-kommisjonen som skal ta seg av spørsmål i henhold til Kyotoprotokollen artikkel 7 og 8. Det er også de som behandler spørsmålet om rapportering av ”demonstrable progress”. Den rådgivende delen av Compliance-kommisjonen skal gi råd og assistanse til medlemslandene for at de skal klare å oppfylle sine forpliktelser. De opptrer som et tidlig varslingsystem for land som kan komme til å bryte sine forpliktelser.¹²⁰ Det er den håndhevende delen som kan avgjøre hvilke konsekvenser et brudd skal få. Avgjørelser av den rådgivende delen må vedtas med tre fjerdedelers flertall. De konsekvensene den rådgivende delen kan ta i bruk, er å gi råd og assistanse til et land i forbindelse med gjennomføringen av protokollen, tilby finansiell og teknisk assistanse, inkludert teknologioverføring og kapasitetsbygging fra andre kilder enn de som er etablert i konvensjonen og protokollen for utviklingsland. Videre kan de gi finansiell og teknologisk assistanse, hvor det skal tas hensyn til artikkel 4, paragraf 3, 4 og 5 i konvensjonen. Til slutt kan de formulere et forslag hvor det tas hensyn til artikkel 4, paragraf 7 i Konvensjonen.¹²¹ Mye av den rådgivende Compliance-kommisjonen arbeid forventes å dreie seg om å sikre at landene med overgangsøkonomi oppfyller sine rapporteringskrav.¹²²

¹¹⁹ Yamin 2005, s. 61

¹²⁰ Ibid, s. 63

¹²¹ Marrakesh Akkordene, vedlegget til Decision 24/CP.7, (XVI consequences applied by the facilitative branch)

¹²² Yamin 2005, s. 64

Alle Annex I- land må altså rapportere alt de foretar seg. Alle må rapportere hvilke innenlandske tiltak som er satt i gang. Marrakesh Akkordene inneholder også et utfyllende regelsett for rapportering av bruken av mekanismene. På denne måten kan Compliance-kommisjonen se og avgjøre om Annex I-landene overholder supplementaritetsprinsippet. Problemet, er som diskutert ovenfor, at det er umulig å si hvor grensen for hva som utgjør et supplement går. Realiteten når det gjelder håndheving av supplementaritetsprinsippet blir derfor en annen enn disse reglene gir uttrykk for ved først øyekast.

5.7 Positive og negative sider ved supplementaritetsprinsippet

5.7.1 Generelt

Positive:

Supplementaritetsprinsippet båndlegger i utgangspunktet bruken av kvotehandel, og bidrar til at Annex I-landene ikke kan kjøpe seg fri fra forpliktelsene sine. Siden prinsippet er så vagt, og det skal mye til før Compliance-kommisjonen kan foreta seg noe, spiller prinsippet i denne sammenheng mye på hvor moralsk forpliktet det enkelte land føler seg.

Historisk er det de industrialiserte landene som har stått, og står for de største utslippene av klimagasser. Derfor er det også de som har forpliktelser til å redusere i Kyotoprotokollen. Det faktum at en ”betydelig del”¹²³ av reduksjonene skal foretas innenlands, fører til at det settes i gang tiltak i de industrialiserte landene. Dermed vill det bli betydelige reduksjoner i utslipp av klimagasser i disse landene. Det gir en miljøgunstig og langsiktig gevinst. Landene med overgangsøkonomi, ligger litt i grensen mellom rik og fattig. Disse faller dermed litt utenfor dette argumentet ¹²⁴

¹²³ Jfr. Marrakesh Akkordene, Decision 15/CP. 7, para 7

¹²⁴ Jason Anderson og Rob Bradley i *Climate Change and Carbon Markets* 2005, s. 205

Det faktum at det er en restriksjon på bruken av kvotehandel, fører til at Annex I-landene i større grad må utvikle teknologi hjemme. Når Annex I-landene blir ”tvunget” til å utvikle teknologi og foreta tiltak innenlands fører det til faktiske reduksjoner¹²⁵, og ikke bare reduksjoner på papiret. I tillegg medfører det en reduksjon i den lokale forurensningen, som øker livskvaliteten til menneskene som lever i lokalområdet.

Under forhandlingene om kvotehandel ble supplementaritetsprinsippet et kompromiss mellom de forhandlende parter. Uten muligheten for kvotehandel ville ikke USA ha godtatt avtalen. De ville da ha trukket seg ut på et tidligere tidspunkt enn de faktisk gjorde. EU var i begynnelsen mot kvotehandel. Da de først godtok det, ville de ikke ha godtatt en fri bruk av slik handel. Hadde ikke supplementaritetsprinsippet kommet med i protokollen, kunne det faktisk ha blitt vanskelig å få i stand en avtale. Politisk sett har supplementaritetsprinsippet hatt gunstige effekter.

Supplementaritetsprinsippet bidrar også til å redusere varmluftsproblematikken. Prinsippet begrenser mulighetene til å ta i bruk kvotehandel, noe som igjen gjør at land ikke kan belage seg på kjøp av overskuddskvoter fra land med overgangsökonomi. På den annen side kan konsekvensen av prinsippet bli at overskuddskvotene bare spres mellom flere land med underskudd på kvoter.¹²⁶

Negative:

Supplementaritetsprinsippet kan påvirke prisen på kvoter. Den vil bli lavere enn i et system uten restriksjoner.¹²⁷

Fri kvotehandel i et konkurransedyktig marked vil gi et kostnadseffektivt resultat. Den økonomiske siden av kvotehandel er best tjent med et marked uten restriksjoner. Fra denne

¹²⁵ Jfr. miljøintegritet

¹²⁶ Grubb et. al. 1999, s. 215

¹²⁷ Center for Clean Development Policy: “Setting priorities for the implementation of the Kyoto agreement”, s. 6

vinkelen har derfor ikke supplementaritetsprinsippet noe for seg, og dette er noe av argumentet bak USAs standpunkt til Kyotoprotokollen, nemlig at det ble for dyrt.

En annen sak er at supplementaritetsprinsippet ikke er i samsvar med boblereglen i Kyotoprotokollen artikkel 4. Denne regelen tillater nemlig ubegrenset overføring av de tildelte kvotene (AA). Det at det ikke er samsvar mellom reglene i samme protokoll er aldri gunstig. I dette tilfelle kan enkelte land føle seg forskjellsbehandlet.

Det har ikke noe å si for miljøet hvor man reduserer. Den samlede gevinsten vil være lik selv om det reduseres litt overalt, eller bare i Norge. I denne forstand svekkes derfor argumentene for supplementaritetsprinsippet. Men vinkler man argumentet litt annerledes vil satsning innenlands på utvikling av teknologi gi langsiktige effekter.

Negativt er det at supplementaritetsprinsippet er veldig vagt, selv etter at Marrakesh Akkordene utdypet begrepet, og det er umulig å si noe sikkert om hvor grensen går. Dette vil kunne skape usikkerhet blant medlemslandene. Når det i så stor grad er åpent for tolkning, er det en fare for at det utvikler seg en ulik praksis i de forskjellige Annex I-landene. For de landene som vil føle seg mest moralsk forpliktet til å begrense bruken av kvotehandel, vil det antagelig bli dyrere for å oppfylle reduksjonsforpliktelsene. På den annen side vil dette gi den mest langsiktige gevinsten. Det at et land foretar flere klimagassreducerende tiltak innenlands, fører til at landet klarer seg på egenhånd, og ikke er avhengig av andre.

Å ha et en regel som begrenser bruken av kvotehandel, medfører også høyere administrasjonskostnader enn i et fritt marked. Et system med restriksjoner krever i større grad et håndhevingssystem. Det stilles større krav til for eksempel informasjon, undersøkelser og sanksjoner. Et system med organer som jobber med dette koster penger.

5.7.2 Tallfesting

Positive:

En tallfesting av prinsippet ville medføre at de enkelte landene ville ha noe konkret å forholde seg til. Hvis en fornuftig og sikker måte å beregne en slik tallfesting hadde vært funnet, ville en tallfesting vært positivt. Det ville antagelig ha ført til mer lik og mer konsekvent praksis i de forskjellige Annex I-landene.

I og med at de industrialiserte landene skal gå foran i bekjempelsen av klimaforandringen¹²⁸, vil en tallfesting av supplementaritetsprinsippet gi utviklingslandene konkrete tall å forholde seg til. De vil kunne se og vite at I-landene virkelig går foran (såfremt tallfestingen er høy nok). Det vil igjen gi incentiver for dem til å følge etter.

Negativ:

En negativ side ved å tallfeste prinsippet, er at noen land muligens ville ha tatt i bruk kvotehandel i større grad enn de faktisk vil gjøre med en mer uklar grense. Noen land ville kanskje i stedet handlet de utslippsreduksjoner de kunne, og nøyde seg med å foreta de tiltakene innenlands som var strengt nødvendig for å oppfylle sine utslippsforpliktelser. En slik konsekvens kan, satt på spissen, føre til ugunstigere resultater for miljøet.

Som diskutert tidligere, er en tallfesting av supplementaritetsprinsippet problematisk i praksis. Det er vanskelig å finne en måte å beregne det på.

Et annet problem med en tallfesting av prinsippet er, som Grubb et al. argumenterer med, at det er vanskelig å vite om og når man har gått over grensen. Fordi det hele tiden i et kvotemarked vil foregå kjøp og salg, vil det være vanskelig å beregne akkurat når grensen er nådd.

¹²⁸ Jfr. Klimakonvensjonen artikkel 3.1

5.8 Vurdering av supplementaritetsprinsippet

Som diskutert, er det mye negativt med kvotehandel. For stor bruk av det kan underbygge Annex I-landenes forpliktelser. Spørsmålet er om supplementaritetsprinsippet er i stand til eventuelt å avhjelpe dette. Hvis ikke, kan det spørres om kvotehandel går imot Klimakonvensjonen. Gjennomgangen av supplementaritetsprinsippet har vist at det er svært vagt, og at det er vanskelig å vite hvordan det kommer til å fungere i praksis fra 2008. Det er umulig å si hvor grensen går og håndhevingssystemet er ikke vanntett. Dermed er det ikke sikkert at supplementaritetsprinsippet er i stand til å avhjelpe de problematiske sidene ved kvotehandel. Muligens vil dette kun være et problem på papiret, det vil si at Annex I-landene faktisk setter i gang så mange innenlandske tiltak at det ikke er noen fare for at prinsippet i Klimakonvensjonen artikkel 3, § 1 settes til side. Forskjellen ligger her i jussen og i hvordan det kommer til å fungere i praksis.

Et annet problem er at prinsippet om miljøintegritet ikke er integrert i konvensjonen eller protokollen. Dette er en svakhet da det dermed ikke er noen eksplisitte krav til faktiske reduksjoner. Slik sett svekker det både konvensjonen og protokollen. Satt på spissen har Annex I-landene ikke forpliktet seg til faktisk å redusere utslippene. Dette gjør at både konvensjonen og protokollen mister mye av sin legitimitet. Supplementaritetsprinsippet kan nok også her i noen grad begrense problemet, men hvordan det fungerer i praksis gjenstår å se¹²⁹.

5.9 Supplementaritetsprinsippets forhold til forskjellige kvotehandelssystemer

Supplementaritetsprinsippet springer ut av Kyotoprotokollen artikkel 17. Selv om den første forpliktelsesperioden ikke starter før 2008, vil supplementaritetsprinsippet ha betydning før den tid. Det skaper incentiver til å redusere utslippene ved innenlandske tiltak. I tillegg vil en tidlig oppstart av nasjonale kvotehandelssystemer og EU-systemet skape en pris på kvoter før Kyotoperioden starter. Dette får også betydning for prinsippet.

¹²⁹ Jfr. også håndhevingssystemet

Hver gang en kvote krysser en landegrense vil supplementaritetsprinsippet få anvendelse. Et Annex B land som gjennomfører et nasjonalt kvotehandelssystem kan bruke nasjonale AAUs som kvoteenhet, og tillate at det handles fritt med disse både på det nasjonale og det internasjonale kvotemarkedet. Dermed blir både den nasjonale og den internasjonale enheten den samme. Forpliktelsesperiode reservene vil i en slik prosess bli håndhevet ved bruk av en uavhengig transaksjons logg.¹³⁰ Denne loggen sjekker enhver påtenkt overføring av en Kyoto-enhet for å sikre at den er gyldig. Forpliktelsesperiode reservene blir kontrollert i denne prosessen.¹³¹ En annen mulighet er at Annex B landet bruker en nasjonal kvote i det nasjonale systemet. Kyoto-enhetene blir da byttet inn i den nasjonale kvoteenheten når den krysser landegrensen, og omvendt. Enhetene blir ved innbyttingen sjekket opp mot det nasjonale registeret, og det er mulig å se omtrent hvor mange kvoter som er kjøpt inntil det angjeldende bytte. Supplementaritetsprinsippet kan derfor håndheves gjennom den bytteprosessen som foregår når kvoten er på vei inn eller ut av det nasjonale systemet.¹³²

5.10 Hvordan forholder EUs kvotehandelssystem seg til supplementaritetsprinsippet?

EU har vært en pådriver for en streng tolkning av prinsippet internasjonalt. Når de nå har utformet sitt eget kvotesystem har de hatt større frihet. I EUs kvotedirektiv(19) er det uttrykt at bruken av mekanismene bør være et supplement til innenlandske tiltak og at innenlandske tiltak skal utgjøre en betydelig del av de tiltak som gjøres. Bakgrunnen for denne ordbruken ligger altså i Kyotoprotokollen og i Marrakesh Akkordene. Dette innebærer at de samme hensynene som ligger bak supplementaritetsprinsippet i internasjonal kvotehandel også kan brukes i forhold til EU.

¹³⁰ Marrakesh Akkordene, vedlegg til Decision 19/CP.7 (II. Registry requirements)

¹³¹ Erik Haites, i Climate Change and Carbon Markets 2005, s. 331

¹³² I.c.

Supplementaritetsprinsippet er klart slått fast i mekanismedirektivet som innebærer at landene kan konvertere sertifiserte utslippsenheter fra Den grønne utviklingsmekanismen til EU-kvoter, som kan benyttes i EUs kvotesystem fra 2005. Utslippsenheter fra felles gjennomføring er det ikke adgang til i konvertere før 2008.

I mekanismedirektivet (7) sies det at hvert enkelt medlemsland (i motsetning til EU som helhet) skal selv bestemme grensen for bruken av CERs og ERUs fra prosjektbaserte aktiviteter. Ved avgjørelsen av hvor denne grensen skal gå, skal medlemslandet ta hensyn til de relevante reglene i Kyotoprotokollen og Marrakesh Akkordene. Det presiseres også hvilke regler det gjelder, nemlig complementaritetsprinsippet og den delen hvor Marrakesh Akkordene sier at innenlandske tiltak skal utgjøre en betydelig del. Selve lovtillegget artikkel 11a tar for seg bruken av CERs og ERUs fra prosjektbaserte aktiviteter. Hvert medlemsland kan tillate at en driftsleder tar i bruk CERs og ERUs opp til en viss prosent av de kvotene virksomheten har fått tildelt. Hvor stor denne prosentandelen skal være, skal medlemslandet selv spesifisere i den nasjonale allokeringsplanen. På denne måten kan Kommisjonen ha kontroll på om complementaritetsprinsippet overholdes. Er prosenten for høy, kan de i prinsippet velge å ikke godkjenne medlemslandets nasjonale allokeringsplan. Dette blir dermed en forhåndsgodkjenning.

Artikkel 30 ble med mekanismedirektivet forandret. Det presiseres nå også at den andel kvoter av ERUs og CERS som forventes brukt og den overfor nevnte prosentsatsen skal gå frem av den nasjonale allokeringsplanen. Hvert medlemsland skal også hvert andre år rapportere til Kommisjonen om landets innenlandske tiltak faktisk utgjør en betydelig del, og for å avgjøre om bruken av mekanismene faktisk utgjør et supplement. Her blir det altså tale om en etterfølgende kontroll. Denne informasjonen skal Kommisjonen i samsvar med art. 5 i avgjørelse No 280/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 11. February 2004 rapportere. I lys av denne rapporten skal Kommisjonen foreta rettslige eller komme med forslag til andre endringer for å utfylle regler gjennomført av medlemsland for å sikre at bruken av mekanismene kun er et supplement.

EU har her laget et regelverk som gir klart uttrykk for at supplementaritetsprinsippet er viktig. Selv om medlemslandene er gitt mye frihet med hensyn til å avgjøre hvor grensen for hva som utgjør et supplement går, vil det være gjenstand for kontroll av Kommisjonen. Kommisjonen rapporterer så videre. Medlemslandene vil dermed ikke få sine nasjonale allokeringsplaner godkjent hvis de planlegger å bruke mekanismene mye. Slik sett kan dette systemet virke preventivt, slik at de foretar alle de innenlandske tiltakene som er mulig.

EU har valgt å ikke tallfeste supplementskravet i sitt eget kvotesystem. Grunnen til det er nok at de ønsker å gjøre systemet mest mulig likt Kyotoprotokollen, men med en litt strammere vri. Hva som ligger i supplementaritetsprinsippet er fortsatt like vagt i EU systemet som i det internasjonale systemet. Det blir heller ikke definert.

Dersom Norge knytter seg til EU gjennom EØS-avtalen vil dette få betydning for Norge. Da må Norge forholde seg til EUs kvotedirektiv. Hvis Norge derimot knytter seg til gjennom en bilateral avtale, vil denne avtalen gi uttrykk for om Norge må forholde seg til EUs bruk av supplementaritetsprinsippet.

5.11 Hvordan forholder det norske kvotehandelssystemet seg til supplementaritetsprinsippet?

Det norske kvotehandelssystemet, og andre nasjonale kvotehandelssystemer blir en del av de innenlandske tiltakene som Kyotoprotokollen foreskriver. Dermed er det bare den internasjonale kvotehandelen som skal begrenses til et supplement. Den norske klimakvoteloven nevner av denne grunn ingenting om supplementaritetsprinsippet.

Allerede i en Stortingsmelding fra 1997-1998¹³³ er det uttrykt at ”Regjeringen legger ... til grunn at mye av de avtalefestede utslippsforpliktelsene skal oppfylles ved tiltak

¹³³ St.meld. nr. 29 (1997-1998), pkt. 5.2.10

innenlands.” Dette begrunnes blant annet med at det er fastslått i protokollen. Derfor er det ”hverken... ønskelig, hensiktsmessig eller sannsynlig at muligheten til å benytte fleksible gjennomføringsmekanismer fører til at hovedfokus i klimaarbeidet dreies bort fra innenlandske tiltak.”

Av nyere dato er forarbeidene¹³⁴ til klimakvoteloven, som nevner våre forpliktelser etter Kyotoprotokollen, og at kvotehandel i denne forbindelse kun skal utgjøre et supplement til innenlandske tiltak. For å se nærmere på hvordan Norge forholder seg til supplementaritetsprinsippet, blir det derfor naturlig å se på hvilke tiltak Norge er i gang med eller planlegger innenlands. Klimakvoteloven er derfor kun ett av tiltakene som er satt i gang for å redusere utslippene på en kostnadseffektiv måte. I tillegg har, som nevnt, Norge beholdt CO₂-avgiften og Miljøverndepartementet har utarbeidet en avtale med prosessindustrien om frivillig reduksjoner. Bakgrunnen for avtalen mellom Miljøverndepartementet og prosessindustrien ligger nok i at prosessindustrien i 2003 alene sto for ca. 25 % av de totale klimagassutslippene. En tiltaksanalyse som Statens forurensningstilsyn (SFT) foretok i 2000 viste at en betydelig del av potensialet for utslippsreduksjoner til relativt lave kostnader i Norge er knyttet til utslipp fra prosessindustrien. Dette ble igjen bekreftet i rapporten ”Hvitbok om klimagassutslipp fra norsk landbasert prosessindustri”.¹³⁵

I Stortingsmelding 15 (2001-2002) som er en tilleggsmelding (Tilleggsmeldingen) til Stortingsmelding nr. 54 (2000-2001) la Regjeringen frem forslag til sektorvise tiltak og virkemidler som skulle iverksettes før 2005. De sektorene som omfattes av tilleggsmeldingen er avfallssektoren, energisektoren, petroleumssektoren, industrisektoren og transportsektoren. På hver av disse sektorene foreslås en rekke tiltak.

Alt tyder på at Norge har satt i gang så mange tiltak innenlands at vi ikke vil komme i konflikt med supplementaritetsprinsippet. Regjeringen uttaler i Tilleggsmeldingen at ”en

¹³⁴se f.eks. Ot.prp.nr.13 (2004-2005), s.21

¹³⁵Ot.prp.nr.13 (2004-2005), s.21

vesentlig del av utslippsreduksjonene som Norge må gjennomføre for å oppfylle sin utslippsforpliktelse under protokollen skal komme gjennom nasjonale tiltak.”¹³⁶ I dag gjør Norge mer på hjemmebane enn mange andre land. I Tilleggsmeldingen går det frem at Norge vil få et av verdens mest omfattende systemer for å regulere utslipp av klimagasser fordi vi både har CO2-avgiften og kvotesystemet. Norge ønsker likevel å anvende internasjonal kvotehandel. I Ot.prp.nr. 13 (2004-2005)¹³⁷ er det uttrykt at:

”[s]om et supplement til nasjonale tiltak legger Regjeringen opp til en aktiv bruk av Kyoto-mekanismene. Fleksibilitet i gjennomføringen av utslippsforpliktelsene gjennom bruk av Kyoto-mekanismene gjør at kostnadene ved oppfyllelse av Norges forpliktelser kan reduseres vesentlig. Beregninger som ble gjort før Norge ratifiserte Kyotoprotokollen, viser at det ville koste rundt tre ganger mer å innfri forpliktelsen bare ved nasjonale tiltak, sammenlignet med fleksibel gjennomføring. Den miljømessige virkningen er uavhengig av hvor utslippsreduksjonene skjer. Adgangen til å benytte Kyoto-mekanismene var for de fleste industriland en avgjørende forutsetning for å akseptere utslippsforpliktelsene i Kyotoprotokollen.”

Slik forsvarer Regjeringen bruken av de fleksible mekanismene. For Norges del vil det altså være av betydning å bruke alle de fleksible mekanismene fordi det gir en mer kostnadseffektiv oppfyllelse av miljømålene globalt.

6 Avslutning

For Norges del er tilknytningene til det internasjonale og det europeiske kvotehandelssystemet positivt, i den forstand at markedet blir større og kvotehandelen blir

¹³⁶ s.8

¹³⁷ s. 21

mer kostnadseffektiv. Ulempen er at Norge må gi avkall på en del av sin suverenitet, da vi har to forskjellige kvotehandelssystemer som må tas hensyn til. Norge hadde på lik linje med de forhandlende partene til Kyotoprotokollen muligheten til å påvirke utformingen, men disse forhandlingen ble i stor grad dominert av de store partene, nemlig USA og EU. Utformingen av det norske kvotehandelssystemet har også i stor grad blitt preget av ønsket om en fremtidig tilknytning til EUs kvotehandelssystem. Dermed har EUs ønsker preget våre valg med hensyn til utformingen av det norske systemet. Når det nå forhandles om på hvilken måte denne tilknytningen til EU skal skje, er det igjen et spørsmål om hvor god vår forhandlingsposisjon i virkeligheten er. Norge ønsker en tilknytning gjennom en bilateral avtale, mens EU ønsker at tilknytningen skal skje gjennom EØS-avtalen. Hva løsningen blir, gjenstår å se.

Det må også ses fremover internasjonalt. Kyotoprotokollens forpliktelsesperiode varer bare ut 2012, og den reduserer bare de totale utslippene med 5 prosent i forhold til 1990 nivå. For å avgrense den globale temperaturstigningen til 2 grader celsius, er det nødvendig med en reduksjon på ca. 50-80 prosent.¹³⁸ Derfor vil det være nødvendig å intensivere forpliktelsene etter 2012. Norge er et rikt industrialisert land som bør være en pådriver for strengere forpliktelser. Sammen med blant annet EU, bør Norge jobbe for at USA og Australia blir en del av en ny avtale etter 2012. Likeledes bør det også vurderes å inkludere utviklingslandene. Til sammen står disse landene og USA/Australia for 70 prosent av klimagassutslippene.¹³⁹ Fordi det er ulike muligheter i de ulike landene, tilsier rettferdighetshensyn at forpliktelsene fortsatt bør være differensierte slik at utviklingslandene har mindre strenge forpliktelser enn de industrialiserte landene. Da det er forskjellige muligheter til reduksjoner og forskjell på reduksjonskostnadene i de ulike landene, tilsier det også at kvotehandel fortsatt bør være en del av en fremtidig avtale da det gir fleksibilitet.

¹³⁸ i følge IPCC

¹³⁹ Cicerone nr. 2, 2005: "Kyoto-avtalen- et feiltrinn?", s. 16

En annen grunn til at Norge bør være et foregangsland, er at vi har en høy materiell livsstil¹⁴⁰. Høy materiell livsstil og forurensning hører nøye sammen, slik som også fattigdom og forurensning. Senker vi forbruket, vil antagelig utslippene også reduseres. Leder for Lavutslippsutvalget, Jørgen Randers, mener at hvis vi gjør det dyrere å forbruke varer som er utslippsintensive, vil det ikke ta lang tid før vi har kuttet utslippene drastisk i Norge.¹⁴¹ Knut H. Alfsen og Bjarte Holtsmark¹⁴² mener på den annen side at fokusen på nasjonale utslippskvoter har vært et blindspor, og at Kyoto-avtalen ikke vil gi noen vesentlige utslippsreduksjoner. De mener videre at tiden nå er inne for å se på andre alternativer. Jeg kan ikke si meg helt enig i disse påstandene. Kyoto-avtalen har skapt debatt og fokus på klimaproblemene. Som eksempel kan det sies at Norge har satt i gang en rekke tiltak innenlands, og virker interessert i å faktisk redusere utslippene. Tallene viser at klimagassutslippene fra 36 industriland med bindende utslippsforpliktelser har sunket med 14 prosent fra 1990-2000¹⁴³, mens utslippene i USA, Australia og i U-landene har økt med henholdsvis 15, 19 og 30 prosent mellom 1990- 2000¹⁴⁴ Industrilandenenes nedgang skyldes imidlertid delvis varmluftskvotene i en del øst- og sentraleuropeiske land. Tallene indikerer likevel at Kyoto-avtalen kan ha hatt en gunstig effekt i de landene som har ratifisert den. Alfsen og Holtsmark mener tiden er inne for andre type avtaler, som for eksempel avtaler som på ulike vis forplikter partslandene til å stimulere forskning på og utvikling av energiteknologier. Min oppfatning er at slik forskning kan komme som en konsekvens av Kyoto-avtalen. De prosjektbaserte mekanismene vil kunne bidra til det. Dog er det heller ikke noe i veien for at slike avtaler kan komme i tillegg, i stede for som et alternativ. En annen ting er at det må jobbes hardt for å få til en bredere oppslutning rundt oppfølgingsavtalen.

¹⁴⁰ Haugestad 1997, s.49

¹⁴¹ Cicerone nr. 4 2005: "Lett å bli et lavutslippssamfunn", s. 9

¹⁴² Cicerone nr. 2 2005: "Kyoto-avtalen – et feiltrinn?", s. 17

¹⁴³ Cicerone nr. 5 2004: "Feksible klimaavtaler etter 2012", s. 16

¹⁴⁴ I.c.

Jeg er videre av den oppfatning at supplementaritetsprinsippet bør være med i en ny avtale etter Kyoto, eventuelt i en annen form. Med det mener jeg at det kan gjøres strengere og mer konkret. En mulighet er å tallfeste det eller å bruke ord som "primary" eller "principal". Uten en begrensning, vil kvotehandel lett kunne misbrukes. Siden det norske kvotehandelssystemet slik det er i dag bare har en levetid til 2008, kan vi innføre et bredere system med flere gasser og sektorer etter 2008. Det kan kanskje da vurderes å lovfeste utslag av supplementaritetsprinsippet, slik som EU. I tillegg bør vi vurdere å auksjoner noen av kvotene i stede for kun gratis tildeling.

7 Kilder

Lover

- 1981: Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) av 13.mars 1981 nr.6
- 2004: Lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven) av 17.desember 2004 nr. 99

Forskrifter

- 2004: Forskrift om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteforskriften) av 23. desember 2004 nr. 1851

Offentlige dokumenter, Norge

- NOU 1992:3: Mot en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk i 1990-årene. Prinsipper og forslag til bedre prising av miljøet
- NOU 1995:4: Virkemidler i miljøpolitikken
- NOU 2000:1: Et kvotesystem for klimagasser. Virkemiddel for å møte Norges utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen
- St.meld. nr. 44 (1975-76): Tiltak mot forurensninger
- St.meld. nr. 2 (1990-91): Revidert nasjonalbudsjett 1991
- St.meld. nr. 13 (1992-93): Om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro
- St.meld. nr. 41 (1994-95): Norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NOx)
- St.meld. nr. 29 (1997-98): Kyotomeldingen. Norges oppfølging av Kyotoprotokollen
- St.meld. nr. 54 (2000-2001): Norsk klimapolitikk
- St.meld. nr. 15 (2001-2002): Tilleggs melding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk
- Innst.O. nr. 33 (2004-2005): Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)
- Innst. S. nr. 114 (1995-1996): Norsk politikk mot klimaendringer og utslipp av nitrogenoksider (NOx)
- Innst. S. nr. 233 (1997-98): Norges oppfølging av Kyotoprotokollen
- Ot.prp. nr.13 (2004-2005): Om lov om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven)

Konvensjoner, protokoller m.m

- Statute of the international Court of Justice, June 26, 1945. Norsk tittel: Statuttene for Den Internasjonale Domstol (ICJ)
- Vienna convention on the law of treaties, Vienna May 23, 1969. Norsk tittel: Wienkonvensjonen om traktatretten
- United Nations Framework Convention on Climate Change, New York May 9, 1992. Norsk tittel: Klimakonvensjonen
- Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto December 11, 1997. Norsk tittel: Kyotoprotokollen
- Marrakesh Accords & The Marrakesh Declaration, Marrakesh 2001, Norsk tittel: Marrakesh Akkordene

EU dokumenter

Direktiver

- Directive 2003/87 EC of the European Parliament and of the Council of 13. October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC. Norsk tittel: Kvotedirektivet
- Directive 2004/101/EC of the European Parliament and of the Council of 27. October 2004 amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in respect of the Kyoto Protocol's project mechanisms

Forarbeider:

- COM (2000) 87 final: Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union, Brussels, 8.3. 2000 (presented by the Commission)
- COM (2003) 403 final: Proposal of the European Parliament and of the Council amending the Directive establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in respect of the Kyoto Protocol's project mechanisms, Brussels, 23.7.2003

Bøker

- Backer, Inge Lorange: *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 1999, Oslo: Ad notam Gyldendal.
- Bugge, Hans Christian: “*Forurensere skal betale*”: *de alminnelige regler i norsk rett om kostnadsansvar ved forurensning*, 1997 [Oslo]: Institutt for offentlig rett [Universitetet i Oslo]
- Echoff, Torstein, Smith, Eivind: *Forvaltningsrett*, 7. utgave, 2003, Oslo: Universitetsforlaget.
- Freestone, David og Streck, Charlotte: *Legal aspects of implementing the Kyoto Protocol mechanisms making Kyoto work*, 2005, redigert av David Freestone and Charlotte Streck. Oxford: Oxford University Press.
- Grotli, Inge: *Felles gjennomføring og Den grønne utviklingsmekanismen - Prosjektbasert samarbeid mellom stater for å hindre klimaendring*, 2000, Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Grubb, Michael, Brack, Duncan og Vrolijk, Christiaan: *The Kyoto Protocol: A guide and assessment*, 1999, London: Royal Institute of International Affairs, Energy and Environmental Programme.
- Hansjurgens, Bernd, *Emission Trading for Climate Policy US and European Perspectives*, redigert av Bernd Hansjurgens, 2005, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruud, Morten, Ulfstein, Geir og Fauchald, Ole Kristian: *Utvalgte emner i folkerett: metode, miljø, havrett, handel*, 1997, [Oslo]: Tano Aschehoug.
- de Sadeeler, Nicolas: *Environmental principles: from political slogans to legal rules*, 2002, Oxford: Oxford University Press.
- Stowell, Deborah: *Climate trading: development of greenhouse gas markets*, 2005, Basingstoke: Palgrave.
- Ulfsten, Morten og Ruud, Geir: *Innføring i folkerett*, 1998, [Oslo]: Tano Aschehoug.
- Ulfstein, Geir, Bugge, Hans Christian, Fauchald, Ole Kristian og Sand, Inger Johanne: *Folkerettslige rammer for norsk miljøpolitikk, Makt- og demokratiutredningen 1998-2003*, Rapportserien nr. 18, oktober 2000, Oslo: GCS Multicommunication AS.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling, leder: Gro Harlem Brundtland, *Vår felles framtid*, 1987, [Oslo] Tiden Norsk Forlag.
- Yamin, Farhana og Depledge, Joanna: *The international climate change regime: a guide to rules, institutions and procedures*, 2004, Cambridge: Cambridge University Press.
- Yamin, Farhana: *Climate change and carbon markets: a handbook of emission reduction mechanisms*, redigert av Farhana Yamin, 2005, London: Earthscan.

Artikler o.l

- Ellinghaus, Ulrich, Ebsen, Peter og Schloemann, Hannes: *The EU Emission Trading Scheme (EU ETS): a Status Report*, 2004. Sist besøkt: www.lexxion.de/jeepl/JEEPL_1_2004_B1.pdf
- Holtsmark, Bjarte og Hagem, Cathrine: *Emission Trading under the Kyoto Protocol*, 1998, CICERO Report 1998:1
- Malvik, Henrik og Westskog, Hege: *The Kyoto mechanisms and the quest for compliance: Unresolved issues and potential pitfalls*, 2001, CICERO Working Paper 2001: 03
- PWE Center-Global Climate Change: *The European Union Emission Trading Scheme- Insights and opportunities*. Sist besøkt: www.pewclimate.org/document.cfm?documentID=440
- Torvanger, Asbjørn: *An analysis of the Bonn agreement: Background information for evaluating business implications*, 2001, CICERO Report 2001:03
- Werksman, Jacob: *Compliance and the Kyoto Protocol: Building a Backbone into a "Flexible" Regime*, i Yearbook of international Law, 1998, Oxford University Press.
- Westskog, Hege: *Why quota trade should be restricted: The arguments behind the EU position on emissions trading*, 2001, CICERO Working Paper 2001:7

Tidsskrifter

- Cicerone: Nyhetsbrev fra Cicero, Torvanger, Asbjørn: *Grøn avtale i det blå*, Cicero, årgang 9 nr. 6 s.2, 2000
- Cicerone: Nyhetsbrev fra Cicero, Krokan, Borghild: *Siri Bjerke etter Haag-havariet: -Vi må betale mer*, Cicero, årgang 9 nr. 6 s.5, 2000
- Cicerone: Tidsskrift fra Cicero, Vevatne, Jonas: *Fleksible klimaavtaler etter 2012*, Cicero, årgang 13 nr. 5 s.16, 2004
- Cicerone: Tidsskrift fra Cicero, Haugneland, Petter :*Til salgs: Ett tonn CO2*, Cicero, årgang 14 nr. 1 s. 8 2005
- Cicerone: Tidsskrift fra Cicero, Presterud, Pål, Torvanger, Asbjørn og Vevatne, Jonas: *Kvotehandel og norsk klimapolitikk*, Cicero, årgang 14 nr.1 s.10, 2005
- Cicerone: Tidsskrift fra Cicero, Alfsen, Knut H., Holtsmark, Bjart: *Kyoto-avtalen-et feiltrinn?*, Cicero, årgang 14 nr. 2 s.16, 2005
- Cicerone: Tidsskrift fra Cicero, Tjernshaugen, Andreas: *CO2-rensing: Norge er ivrigst*, Cicero, Årgang 14 nr.3 s.4, 2005
- Cicerone: Tidsskrift fra Cicero, Haugneland, Petter: *Lett å bli lavutslippssamfunn*, Cicero, årgang 14 nr. 4 s. 8, 2005
- Cicerone: Tidsskrift fra Cicero, Gran, Jorunn: *Kvotebørsen har åpnet*, Cicero, Årgang 14 nr.3 s.6, 2005

- Cicerone: Tidsskrift fra Cicero, Rosland, Audun: *15 prosent av Norges klimautslipp i kvotehandel*, Cicero, Årgang 14 nr.3 s.8, 2005
- Earth Negotiations Bulletin: *Summary of the resumed sixth session of the conference of the parties to the UN Framework Convention on Climate Change*; 16.27 July 2001, vol. 12 No 176, 2001
- Global Environmental Policies, Cass, Loren: *Norm Entrapment and Preference Change: The Evolution of the European Union Position on International Emission Trading*, utgiver: The MIT Press, vol. 5 Nr. 2, Mai 2005, s. 38-60
- International Environmental Reporter, tidsskrift fra The Bureau of National Affairs, Inc, Washington, D.C, Vol. 19, No 25, 11. desember 1996, s.1096
- International Environmental Reporter, tidsskrift fra The Bureau of National Affairs, Inc, Washington, D.C, Vol. 20 No 11, 28.mai 1997, s.508, 510
- International Environmental Reporter, tidsskrift fra The Bureau of National Affairs, Inc, Washington, D.C, Vol. 20 No 13, 25. juni 1997, s.599, 601
- International Environmental Reporter, tidsskrift fra The Bureau of National Affairs, Inc, Washington, D.C, Vol. 21, No 3, 4. februar 1998, s.124
- International Environmental Reporter, tidsskrift fra The Bureau of National Affairs, Inc, Washington, D.C, Vol. 21, No 7, 1. april 1998, s.299
- International Environmental Reporter, tidsskrift fra The Bureau of National Affairs, Inc, Washington, D.C, Vol. 21, No 8, 15. april 1998, s. 351, 357
- International Environmental Reporter, tidsskrift fra The Bureau of National Affairs, Inc, Washington, D.C, Vol. 21, No 11, 27. mai 1998, s.495, 503, 506
- International Environmental Reporter, tidsskrift fra The Bureau of National Affairs, Inc, Washington, D.C, Vol. 22, No 11, 26. mai 1999, s. 433, 434, 435
- International Environmental Reporter, tidsskrift fra The Bureau of National Affairs, Inc, Washington, D.C, Vol. 23, No. 23, 8. November 2000, s. 851, 853
- Kritisk Juss nr.1 1997, Haugestad, Anders: *Virkemidler i miljøpolitikken*, s.48-58

Rapporter

- Climate Change 2001: Synthesis Report, An Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), the Third Assessment Report

Avisartikler

- Aftenposten 2003-16/06: *EUs nye klimakvoter-hva gjør Norge?* , <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/article585167.ece>

Lenker til internettsider

- <http://www.unfccc.org>: Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollens offisielle Internettside
- <http://www.cicero.uio.no>: Senter for norsk klimaforskning
- <http://www.iisd.ca/climate/other.html>: Earth Negotiations Bulletin- fellesside for miljø- og klimasaker
- <http://www.ipcc.ch/>: FNs klimapanel
- <http://www.odin.no>: Departementenes hjemmeside

